

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CAMILLE AMORIM LEITE RIBEIRO

**TRANSIÇÃO, TRANSAÇÕES E TRANSFORMAÇÕES ENTRE A POLÍTICA  
EXTERNA DE LULA DA SILVA E ROUSSEFF**

João Pessoa – PB

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CAMILLE AMORIM LEITE RIBEIRO

**TRANSIÇÃO, TRANSAÇÕES E TRANSFORMAÇÕES ENTRE A POLÍTICA  
EXTERNA DE LULA DA SILVA E ROUSSEFF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para conclusão do curso  
de Graduação em Relações Internacionais na  
Universidade Federal da Paraíba

Orientador: Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques  
Ferreira

João Pessoa – PB

2016

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

R484t     Ribeiro, Camille Amorim Leite.  
            Transição, Transações, e Transformações entre política externa de  
            Lula da Silva e Rousseff. / Camille Amorim Leite Ribeiro. – João  
            Pessoa, 2016.

81f.: il.

            Orientador: Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques Ferreira.  
            Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações  
            Internacionais) – UFPB/CCSA.

1. Política externa - democratização. 2. Itamaraty. 3. Diplomacia  
presidencial. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 327(043.2)





**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 9,3, o Trabalho de Conclusão de Curso

"Transição, Transações e Transformações entre a Política Externa de Lula da Silva e Rousseff"

Elaborado por

*Camille Amorim Leite Ribeiro*

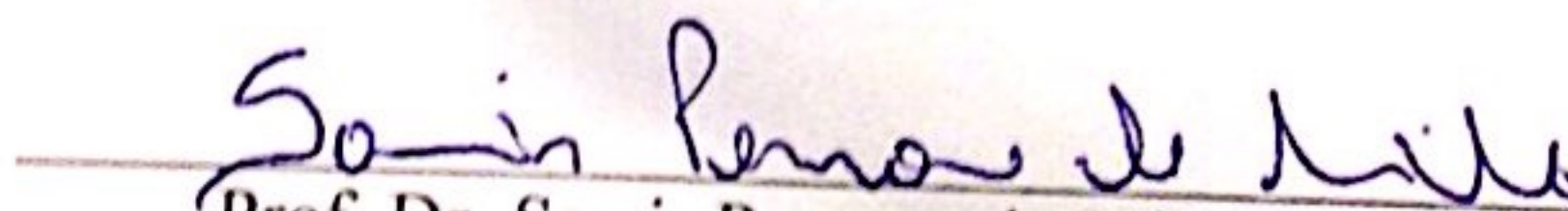
Como requisito parcial para a obtenção do grau de

**Bacharel em Relações Internacionais.**

**COMISSÃO EXAMINADORA**

  
Prof. Dr. Tullio Sérgio Henriques Ferreira – UFPB (Orientador)

  
Prof. Dr. Aline Contti Castro – UFPB

  
Prof. Dr. Samir Perrone de Miranda - UFPB

João Pessoa, 25 de novembro de 2016.



## RESUMO

Manifestações insatisfeitas, por parte de diplomatas preocupados com o futuro da política externa, se proliferaram após o término do governo Lula da Silva. O objetivo deste trabalho é entender em que circunstâncias esses diplomatas se manifestam, através da tentativa de desvendar aspectos da relação entre Itamaraty e Presidência da República, partindo do princípio que a redemocratização gera uma revisão de seus respectivos papéis como principais atores da formulação de política externa. A veiculação dessas ideias em meios de comunicação está inserida em um contexto de democratização da PEB e de revisão do engajamento presidencial. A transição entre Lula da Silva e Rousseff expôs um choque entre personalidades gestoras distintas que, conforme prevê a literatura, pode abalar a burocracia refletir no padrão de comportamento da corporação.

**Palavras-chave:** Itamaraty, democratização da política externa, diplomacia presidencial.

## **ABSTRACT**

Unsatisfied manifestations by diplomats, concerned about the future of foreign policy were widespread after the end of Lula da Silva's government. Our purpose is understand in which circumstances these expressions appears, through the efforts to uncover the relation between Itamaraty and the President, once the democratization restructure roles in decision-making. We argue this reflect a context of foreign policy in which the ties between society and institutional actors are reviewed and intensified through the presidential initiative of leading the decision-making in this field. Furthermore, the presidential interregnum between Lula da Silva and Rousseff exposed a clash between different management personalities that disturbed the bureaucracy, as envisaged in the literature.

**Keywords:** Itamaraty, foreign policy democratization, presidential diplomacy

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. CONJUNTURAS: A redemocratização e demandas da nova ordem mundial. ....</b>	<b>14</b>
1.1 O mundo multipolar: A conjuntura internacional na década de 1990, a globalização e um cenário de diversidade.....	16
1.2 Conjuntura doméstica nacional - O fim da ditadura militar, uma nova constituição e um novo momento doméstico .....	19
1.3 O mundo e o Brasil em Lula e Dilma.....	24
<b>2. A BUROCRACIA DE POLÍTICA EXTERNA: O caso do Itamaraty.....</b>	<b>30</b>
2.1 A burocracia brasileira: dinâmicas internas do Itamaraty e os estímulos à democratização. ....	35
2.2 Os traços marcantes da burocracia de política externa recente, o governo Lula e transição para Dilma Rousseff .....	41
<b>3. LÍDERES.....</b>	<b>47</b>
3.1 O líder e a formulação de política externa.....	47
3.2 A liderança brasileira de política externa após a Constituição de 1988 – uma perspectiva histórica. ....	52
3.3 A transição de liderança em política externa: de Lula da Silva para Rousseff .....	58
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>72</b>

## **AGRADECIMENTOS**

Os maiores agradecimentos vão em especial para minha mãe, Inês, por todos os sacrifícios que ela fez para que eu chegasse até aqui. À minha irmã Isadora, meus padrinhos Kiki e tio Assis e família, e Quitéria, pela acolhida a cada retorno à Maceió, ao longo dos anos de graduação.

Ao Luciano, pela força que me deu para concretizar este trabalho, e pelo companheirismo e amizade de cada dia, muito obrigada. Aos meus amigos Armando, Jéssica e Thauana, minha família adotiva em João Pessoa, com saudades sempre.

Minha mais sincera admiração e gratidão ao meu orientador professor Túlio, pelos ensinamentos proporcionados para este trabalho, e durante as disciplinas que lecionou, em especial Análise de Política Externa, quando comecei a pensar o desenvolvimento desta pesquisa. Aos professores Aline Castro e Samir Perrone meu igual agradecimento por aceitarem participar da banca, e pela contribuição para minha formação, durante meu estágio acadêmico e projeto de iniciação científica.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALALC – Associação latino-americana de Livre Comércio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

CACD – Concurso de Admissão a Carreira Diplomática

CF88 – Constituição Federal de 1988

DELBRASONU – Delegação Brasileira nas Nações Unidas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FOCEM – Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL

IRB – Instituto Rio Branco

MEC – Ministério da Educação

MRE – Ministério das Relações Exteriores

PARLASUL – Parlamento do MERCOSUL

PEB – Política Externa Brasileira

PEI – Política Externa Independente

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSI – Processo De Substituição De Importações

PT – Partido dos Trabalhadores

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

## INTRODUÇÃO

“Ficamos invisíveis”, diz um embaixador. “Estamos tão desprestigiados que nem fofoca sobre a gente fazem mais”, comenta outro. “Do jeito que as coisas andam, vamos virar departamento da Casa Civil”, ironiza um terceiro (CELESTINO, 2014). Para os olhos atentos ao que é divulgado na mídia sobre política externa, não passaram despercebidos os comentários de membros do Itamaraty, reclamando suposto desprestígio, e incômodo com o gerenciamento da política externa brasileira. Faria, Casarões e Belém Lopes (2012) caracterizam esse processo divulgado na imprensa como a erosão da coesão corporativa dessa casa após o governo Lula.

Esse descontentamento se mostra curioso, uma vez que o Ministério das Relações Exteriores se perfilou historicamente como uma instituição que, ao prezar pela coesão, resguardou a elite que a compõe, com força tamanha, capaz de ultrapassar crises consideradas fatais a outros núcleos contemporâneos (CHEIBUB, 1985). A manutenção da base de recrutamento nas classes mais educadas e/ou abastadas, e posteriormente a criação de uma escola de capacitação dessa burocracia, o Instituto Rio Branco, contribuíram para uma membresia de formação intelectual e com uma visão de mundo, grosso modo, homogênea.

Meira Penna (1967) descreve um grupo de brancos, fluentes em francês e vestidos em Londres para caracterizar a corporação diplomática. Diplomacia é a arte da representação de uma cultura, entretanto, nesse caso, uma representação homogeneamente elitizada de um povo tão diverso e a um oceano distante da Europa.

Esse retrato, além dos aspectos específicos da política externa, que não atrai o interesse massivo da sociedade da mesma forma que outras políticas públicas, contribuiu para que o Itamaraty concentrasse em si, de forma quase monopolista, a formulação e a implementação da política externa brasileira, agindo, na maior parte do tempo distante tanto da opinião pública, quanto de outras instâncias estatais.

O contraste entre o padrão histórico e o cenário de manifestações incômodas, como as descritas no primeiro parágrafo, demonstra um reconhecimento tácito por

parte dos diplomatas que os canais sociais são uma forma possível para gerar pressão administrativa e alguma comoção entre o eleitorado que elege o presidente, o ator central, constitucionalmente, *do decision-making* de política externa no Brasil. Disso, decorre a primeira hipótese a ser verificada nesse trabalho.

*H1. O posicionamento manifestado por membros do corpo diplomático está relacionado ao processo de democratização e descentralização, em marcha, na formulação de política externa.*

Não é exclusividade do caso brasileiro, a diplomacia é observada na literatura teórica como um jogo político estabelecido entre grupos restritos, que concentram em si segredos de Estado e outras informações de natureza indissemínáveis para o bem do interesse nacional. Secretismo e isolacionismo são características constantes. Hill (2003) destaca que, mesmo em regimes democráticos, existe um grupo restrito, nomeado por ele de *foreign policy executive*, responsável pelo gerenciamento da pasta, e geralmente encabeçados pelo chanceler e pelo presidente, sendo o primeiro responsável pela execução e o segundo responsável pela decisão e coordenação da equipe.

Entretanto, existe uma tendência, no que tange a formulação de política externa, a trazer mais gente para o jogo (HILL, 2003). No Brasil isso, é visível em especial após o término do regime militar. A redemocratização proporciona um novo arranjo de forças domésticas, cujo presidente é figura central, e um cenário de democratização das políticas públicas que torna inevitável a adequação da corporação diplomática a um cenário mais sujeito a interações sociais, como forma de garantir sua sobrevivência (FLECHA DE LIMA, 1997; FARIA et al., 2012).

Tão forte quanto a demanda por maior responsividade das políticas públicas, foram, simultaneamente, os apelos pela internacionalização de outros ministérios, fazendo o trato internacional transbordar os limites da chancelaria. Diplomatas migraram para outras agências, assim como o MRE procurou a expertise de outras pastas para uma atuação mais assertiva. Consequência do reordenamento da sociedade internacional finda a Guerra Fria, e da multiplicação de redes de interdependência complexa, exigindo uma nova forma de pensar a produção de bens públicos.

É nesse contexto que também emerge um Chefe do Executivo mais atento ao trato internacional. A começar pela capacidade prevista na Constituição de 1988 como líder da formulação de política externa. No geral, o presidente se encarrega do comando das questões exteriores, uma vez que é o maior elo de ligação entre a vontade da sociedade, o interesse nacional e a burocracia. Entretanto, esse tem sido interpretado como um fenômeno que causa padrões diferenciados de decisão, e foi denominado de “diplomacia presidencial”.

Danese (1999) coloca que as doutrinas do direito internacional e mesmo a prática, ponto também observado por Hill (2003), mostram que a política externa sempre conta com um líder, na maioria dos casos a figura central do Executivo para conduzi-la, devendo a burocracia atuar apenas como um apoio técnico. Esses líderes, de acordo com seus interesses particulares e suas visões de mundo, podem optar por uma atuação proativa, se apropriando do processo, ou meramente ratificadora, delegando à burocracia o controle do que estaria em suas mãos.

No caso brasileiro, a diplomacia presidencial, apesar das capacidades presidenciais previstas no artigo 84 da Carta Magna, é preponderantemente vista apenas após 1995. Colaboraram para isso os contextos interno e externo favoráveis a uma revisão da estratégia de inserção internacional do país, diante da intensificação da globalização, esgotamento do modelo do processo de substituição de importações, e esforços para estabilização econômica. Mas também é imprescindível considerar aspectos vinculados à personalidade dos chefes do executivo, de engajamento diferenciado, em particular Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva.

Para desenvolver essa pesquisa, apesar da curta distância temporal entre o pesquisador e o período de transição entre o governo Lula da Silva e Rousseff, intrigaram, além das manifestações insatisfeitas, algo consideravelmente *outlier* na história recente de um grupo discreto e insulado, também foi notada a preocupação recorrente na literatura com os rumos da atuação externa do país após a saída de Lula da Silva. Cervo e Lessa (2014); Saraiva (2014); Cornetet (2014); Belém Lopes (2013, b); Simão (2015) reconhecem um choque entre os perfis dos gestores e sua forma de condução da política externa, alguns utilizando um tom mais suave e falam

apenas em contenção, e outros, de forma incisiva, em declínio e retrocesso em relação ao período Lula.

Cornetet (2014) ressalta a diferença entre os contextos internacionais em que ambos governos se inserem, existindo em Dilma novos desafios para continuidade de diálogo com o Oriente Médio em Primavera Árabe, paralisação de Doha e fim do ciclo das *commodities* (SARAIVA, 2014). Para Simão (2015), a política externa de Dilma ficou entre a continuidade e fragilidade, diante de uma opção clara pelo não ativismo presidencial.

A observação do comportamento de Dilma Rousseff e uma comparação entre o histórico político dela e de seus antecessores dão a entender que é uma presidente que nutre interesses diferentes, valores diferentes, e uma forma de agir menos baseada na personificação de uma liderança política, e mais pautada na condução tecnocrática do aparato estatal, o que não a coloca como boa ou ruim, mas nos mostra que houve uma ruptura de perfil de gestão de políticas públicas. Hill (2003) e Hermann (1980) apontam fortes consequências para a burocracia de política externa em decorrência do choque entre perfis de gestores, e dessa observação, decorre a segunda hipótese:

*H2. Na transição entre Lula e Dilma a burocracia sofre um choque decorrente da alternância brusca entre dois perfis opostos de liderança.*

Diante dessa perspectiva, é objetivo um melhor entendimento das circunstâncias em que esses diplomatas manifestam descontentamento, através da tentativa de desvendar aspectos da relação entre Itamaraty e Presidência da República, partindo do princípio que a redemocratização gera uma revisão de seus respectivos papéis como principais atores da formulação de política externa, e demonstrando ainda que no interior da diplomacia há diferentes correntes de pensamento.

De forma a responder em que circunstâncias se desenvolve o posicionamento dos diplomatas, surge o título desse trabalho. Transição, do período de mudança de gestão; transações, como as relações entre diplomatas e presidente e mesmo a interação entre as correntes de pensamento no interior do MRE; e transformações

entre a política externa de Lula e Dilma, pelo esforço de procurar entender se os aspectos organizacionais do processo de formulação, ao mudar de gestão, sofrem alterações.

Ademais, unindo a revisão bibliográfica sobre o período Lula e Dilma, com a bibliografia sobre burocracia, liderança e Análise de Política Externa, busca-se aqui contribuir para o cenário acadêmico contemporâneo da disciplina de Análise de Política Externa, que ainda tem muito a ser explorado, como delineado por Faria et al. (2012):

A literatura acadêmica brasileira carece de material com fundamentação empírica sobre o relacionamento entre a política externa e a democracia no período da Nova República (...) as dinâmicas e rotinas organizacionais da corporação diplomática brasileira, o Itamaraty, ainda são muito pouco conhecidas, quando não completamente ignoradas. (Faria et al., 2012).

Portanto, é também nossa ambição, contribuir para produção de literatura a respeito das lacunas citadas acima, motivando as raízes de uma discussão que precisa florescer, haja vista o amadurecimento da disciplina brasileira de Análise de Política Externa. De forma a desenvolver esse propósito, este trabalho tem como suporte teórico a literatura defensora da necessidade de examinar interações domésticas que rondam a política externa de um Estado. Em outras palavras é o “olhar para dentro” da caixa preta, ou, para o valor das dinâmicas internas e seus atores e estruturas envolvidos diante da ação internacional de um determinado país.

As obras paradigmáticas da Análise de Política Externa (ou APE), Sprout & Sprout (1956), Snyder et Al. (1954), Rosenau (1966) (HUDSON, 2007) deixam como legado a ideia de que apreciaras particularidades do processo de formulação e decisão de política externa pode encaminhar novas respostas ao entendimento do Estado como ator do sistema internacional – O legado de Snyder, Bruck e Sapin está no entendimento do *decision-making* como variável explicativa, Rosenau encorajou que generalizações a respeito do comportamento do Estado fossem destrinchadas; e a herança do casal Sprout é a ênfase nas variáveis relacionadas ao *psycho-milieu* dos indivíduos.

Hill (2003) reforça que através da APE é elaborada uma reflexão a respeito da interação entre a posição internacional e o contexto doméstico, e também no que tange ao produto do enfrentamento do problema e a natureza do processo de



tomada decisão. Diante disso, são fatores considerados na disciplina a dinâmica cognitiva, a personalidade e orientação dos líderes, dinâmica de pequenos grupos, aspectos organizacionais, burocracia, cultura, política doméstica e características nacionais. Este trabalho particularmente abordará os aspectos organizacionais, os grupos burocráticos e a liderança do processo.

Para cumprir os objetivos, dividimos o estudo em três capítulos. O primeiro busca situar o leitor diante dos elementos que compõem o contexto externo e doméstico da década de 1990: nova democracia brasileira, globalização e demandas da interdependência e os impactos sobre a política externa. O segundo aborda a burocracia de política externa, teoria e caso brasileiro. O terceiro, seguindo a mesma configuração do anterior, trata do papel das lideranças em aspectos mais gerais, para depois focar no Brasil. Por fim, as considerações finais da pesquisa.

## **1. CONJUNTURAS: A redemocratização e demandas da nova ordem mundial.**

A política brasileira e internacional passa por transformações a partir da década de 1990. Os esforços pela democratização da política externa acontecem em um cenário propício à intervenção de grupos de interesse e outros atores em uma matéria tantas vezes restrita. Uma Nova Ordem Mundial e um novo regime político no Brasil passam a demandar atualização e diversificação das forças articuladoras da política externa.

Diversificação no sentido de multiplicação de atores interessados, sejam estes institucionais ou grupos de interesse e setores da sociedade que se sentem afetados pelo que ocorre em cenário internacional. A exemplo da mobilização diante da possibilidade da ALCA, em meados de 1990, ou a discussão de 1995 a respeito do Custo Brasil, nos quais a Confederação Nacional da Indústria capitaneou a coordenação do empresariado, motivando a participação destes nas tomadas de decisão doméstica e de política externa (MANCUSO e OLIVEIRA, 2006).

No que tange aos atores inseridos no escopo do Estado, é possível salientar um presidente mais proativo diante de suas funções constitucionais referentes a política externa, enquanto ministérios e agências governamentais reconhecem ser impossível formular e implementar políticas públicas sem considerar o debate “extra-doméstico” a respeito de suas respectivas agendas. Como reconhecem Lima e Duarte (2013) e Canson e Power (2009), o chefe do Executivo brasileiro, em um cenário redemocratizado, gradualmente assume papel preponderante no *decision-making* de Política Externa, fenômeno que se acentua durante FHC e posteriormente em Lula da Silva. Um outro exemplo a respeito da pluralização da PEB é vislumbrado no estudo de Pinheiro e Beshara (2012) que aborda o protagonismo do Ministério da Educação (MEC) em projetos educacionais desenvolvidos no Âmbito do Mercosul, e uma nova configuração da arena decisória brasileira.

Em uma leitura mais atenta da conjuntura, parece simples reconhecer os inúmeros estímulos exteriores sob os quais estão sujeitas as sociedades e as instituições políticas, isto é reflexo do mundo totalmente interdependente, espelho de

uma comunicação muito mais eficaz, que emergia no início da década de 1990. A globalização atingiu, a partir desse período, uma configuração totalmente inovadora. Hobsbawm (1995) narra:

O mundo estava repleto de uma tecnologia revolucionária em avanço constante, baseada em triunfos da ciência natural previsíveis em 1914, mas que na época mal haviam começado e cuja consequência política mais impressionante talvez fosse a revolução nos transportes e nas comunicações, que praticamente anulou o tempo e a distância. Era um mundo que podia levar a cada residência, todos os dias, a qualquer hora, mais informação (...) ele dava condições às pessoas de se falarem entre si cruzando oceanos e continentes ao toque de alguns botões e, para quase todas questões práticas, abolia as vantagens culturais da cidade sobre o campo. (...) progresso inigualado e maravilhoso. (HOBBSAWM, 1995, pag. 22).

Este período, para Pinheiro e Milani (2012), é um momento *sui generis*, a medida em que o fim da bipolaridade, e a consequente diversificação de parcerias, a liberalização econômica, globalização, revolução tecnológica, crises financeiras, e outros fenômenos produziram um novo cenário de atuação para o ator clássico das Relações Internacionais, com novos constrangimentos e novas possibilidades.

Simultaneamente, o Brasil também viveu uma forte transformação. Com o término do regime militar, nova Constituição e eleições diretas, o eleitorado passa a se conscientizar gradualmente – processo até hoje em construção – que o seu interesse não é uma variável insignificante para quem está no centro da tomada de decisão. E se hoje a política externa vem conquistando espaço durante as campanhas eleitorais, e se vemos a mídia e os indivíduos refletindo se o alinhamento incondicional aos Estados Unidos, ou se a preocupação do governo com a vizinhança sul-americana são, ou não, preocupações válidas é porque de alguma maneira se nota que a PEB pode afetar o cotidiano. Lima (*apud* PINHEIRO E MILANI, 2012) interpreta o momento como um contexto de liberação de uma demanda reprimida dos interesses de inúmeros grupos, diante de um novo momento de integração competitiva, e passa a ser inevitável que a política externa contemple e busque conciliar tantos interesses setoriais.

Portanto, abordamos um período de profunda relevância conjuntural, uma vez que observamos o sistema internacional multipolar e o processo brasileiro de redemocratização, ao passo em que ocorre a descentralização da formulação da agenda exterior e a respectiva disseminação do interesse a respeito da temática

para camadas da sociedade e do Estado que vão além da agência detentora do *know-how*.

### 1.1 O mundo multipolar: A conjuntura internacional na década de 1990, a globalização e um cenário de diversidade.

Pela visão de CERVO (2008), embora os pressupostos do sistema internacional permaneçam os mesmos – anarquia, conceitos de hegemonia e potências – e as transformações viessem se delineando progressivamente, a década de 1990 é a inauguração de um período cooperativo, cuja regência da ordem internacional é atribuída a um arranjo coletivo entre grandes atores responsáveis por ultrapassar o antigo cenário de tensão entre os dois polos de poder que até então norteavam as relações internacionais, foi a inauguração de um mundo após “desarme ideológico” (CERVO, 2008, pag. 324).

Diferentes regiões, com as experiências mais variadas possíveis em seus regimes políticos, repensam suas instituições e alcançam a conclusão comum de que é necessário preservar em maior medida os direitos humanos e a liberdade da opinião pública se manifestar em pluralidade. Ademais, a desmilitarização da política externa é, portanto, percebida como uma tendência global, e as Nações Unidas se veem finalmente fora das amarras ideológicas que outrora paralisaram o Conselho de Segurança.

Almeida (2008) entende esta conjuntura esboçada como um sistema pós-hegemônico. Esse foi um momento de incorporação, nos mais diversos planos - nacionais, regionais, global - de vozes que outrora foram relativizadas pela agenda definida pelo embate entre Estados Unidos e União Soviética, então repleta de simbolismos sobre uma nova guerra total, ou possíveis ameaças de bombas atômicas e comunistas. Um momento, portanto, de impulsos à integração e democratização da ordem internacional.

A globalização, segundo Nye e Keohane (2000), é um vocábulo que deve estar presente em qualquer análise que se enquadre na chamada Nova Ordem, a partir de 1990, pois ocasionou mudanças fundamentais em diversos aspectos da vida política, social e econômica. Este novo cenário é permeado por redes de

interdependência em vastas distâncias multicontinentais, e fluxos de influências do capital, bens, informações, ideias, pessoas, mão-de-obra, além outras substâncias, servem de instrumento vinculativo entre essas redes.

Sob uma ótica econômica, com o término do regime soviético, a globalização passa a contar com impulsos sem precedentes, vide a incorporação de 10% adicionais ao PIB mundial e 30% da população do planeta, que antes estavam completamente isolados, ao comércio internacional (ALMEIDA, 2008). Sob a ótica política esse foi o momento de consagração do espaço para debates alternativos, entre atores que tanto requisitavam um novo arranjo nas décadas anteriores. Em outras palavras, a agenda passa a contar com elementos muito mais plurais, democráticos e, por consequência, mais complexos.

Novos Estados soberanos e novas forças transnacionais dão outro tom à balança de poder, e temas como meio ambiente, direitos humanos, saúde, desenvolvimento e eliminação da pobreza são, portanto, integrados ao debate internacional, reconhecidos como necessários à estabilidade mundial. Além da atuação de países extra “eixo EUA-URSS”, passam a impactar de alguma maneira a sociedade internacional, atores como organizações não-governamentais, atores subnacionais envolvidos em para-diplomacia, organizações transnacionais, sociedade civil, arranjos empresariais e grupos interesses engajados em articulação para além das fronteiras nacionais.

A atuação desses novos elementos diversos gera uma revisão do papel do Estado-Nação diante da ideia de globalismo e governança global (KEOHANE e NYE, 2000). Cervo (2008) entende que a soma dos novos fluxos transnacionais cria uma crise do Estado, nos moldes tradicionais, e as ideias de soberania e universalismo sofrem, consequentemente, forte questionamento.

Porém, é inegável que, apesar de perder a sua exclusividade, o Estado permanece como ator essencial na Nova Ordem e como consequência, o processo de formulação das respectivas políticas interna e externa sofre exigências naturais para realizar adaptações estruturais. Com uma economia mais aberta e uma ordem global de atores interdependentes, expõe-se em maior medida a natureza dos

sistemas políticos, em especial dos menos desenvolvidos, como também a fragilidade das instituições políticas internas (KEOHANE e NYE, 2000).

A globalização, no sentido de ampliação de redes de interdependência, sob o novo mundo multipolar, não é um fenômeno universalista (KEOHANE e NYE, 2000), e a assimetria de resultados, no sentido de não afetar a todos os atores na mesma intensidade, e de forma necessariamente positiva, é visível. Em um exemplo menos sofisticado, nem todos os indivíduos possuem acesso a internet e computadores. Sob uma ótica mais generalista, aumentou o *gap* entre pobres e ricos (KEOHANE e NYE, 2000).

Nesse cenário, os emergentes ganham visibilidade pelas mais diversas razões. Os asiáticos, pelo forte desempenho em ciência e tecnologia, atraem forte fluxo de investimento passam a encarar o questionamento sobre serem incorporados ao núcleo de “desenvolvidos”; América Latina passa por uma transição regional quase unânime de regimes ditatoriais para democracias. É um momento relevante para região, que começa a se recuperar da estagnação e crise econômica dos anos 80, mesmo que à duras penas; a África estava estagnada, e diante de instabilidades econômicas e políticas (ALMEIDA, 2008)

Ademais, a integração regional é uma característica inerente a esse mundo interdependente, e invoca duas interpretações antagônicas. Uma primeira entende a integração como um estímulo oposto a globalização, no qual essa última promoveria uma agenda comunitária em níveis ampliados, incompatível com discussões em níveis inferiores, no caso, regional. Outros consideram que a operacionalização da globalização pode ser beneficiada pelos vínculos regionais, ocorrendo uma troca mútua de vantagens entre ambas dinâmicas.

Na América Latina, a integração é oriunda de estímulos por maior inserção internacional e abertura dos mercados, e atenção à possibilidade de maior interação com a vizinhança, seja através de uma percepção de verticalização das relações, alinhando-se à América do Norte, ou pela horizontalização, priorizando os vizinhos do sul do continente, ultrapassa o modelo nacional-desenvolvimentista e o processo de substituição de importações (CERVO, 2008). Para Pecequillo (2008) ainda predomina na PEB dos anos 1990 uma proximidade da agenda estadunidense, e do



método de relações exteriores pelo qual a potência possui preferência naquele momento – bilateralismo – porém, em níveis de prioridades, é progressivamente substituído pela opção sul-sul.

É incontestável o papel central do Brasil para a manutenção do MERCOSUL, cujo tratado constitutivo fora assinado em 1991 e hoje representa a mais aprofundada tentativa de integração regional, na América “extra Estados Unidos”. Para Menezes (2007) não é simples a sobrevivência de uma iniciativa desta espécie, particularmente em uma região que passou por sucessivas crises econômicas na última década do século XX, enquanto buscava se enquadrar nos ditames do Consenso de Washington. Outro empecilho típico da América do Sul é o fato de a velocidade da integração regional sofrer retardamentos e fortes impulsos, a depender do quanto a perspectiva pessoal das lideranças dos países membros está relacionada com o interesse pela região.

Porém o MERCOSUL conseguiu ultrapassar, em profundidade, iniciativas anteriores de integração, seja pela década ser propícia a esse tipo de iniciativa motivadora à inserção internacional, ou por ter em suas raízes os aprendizados oriundos de experiências, vide a ALALC e ALADI. O objetivo central era uma inserção mais competitiva diante do mercado internacional, coordenando políticas econômicas e adotando benefícios intra-bloco, isso evolui até hoje através, por exemplo, de iniciativas para integração de infraestrutura, interação de políticas educacionais ou fluxo de pessoas. A sobrevivência do bloco é pautada no estímulo à preservação da democracia na região e interdependência econômica, e vem a somar para que os países da América do Sul obtenham maior capacidade de barganha (ALMEIDA, 2008).

### 1.2 Conjuntura doméstica nacional - O fim da ditadura militar, uma nova constituição e um novo momento doméstico

Atores e fatores domésticos são tão relevantes para o conteúdo da formulação de política externa quanto o contexto internacional (ROSENAU *apud* PINHEIRO E MILANI, 2012). Considerar o Estado uma ‘caixa preta’ expõe patamares de análise que proporcionam uma visão mais abrangente. Os

formuladores de política externa, inseridos na dinâmica da burocracia doméstica, alguns deles eleitos democraticamente, como é o caso do Presidente da República brasileiro, regente do processo de formulação da PEB, outros como membros de um corpo técnico, são os elementos chave no processo de decisão.

Para Belém Lopes (2013 a), o marco de 1985 é consensual entre os analistas para entender a série de transformações institucionais e comportamentais internas, que vai de encontro a um momento de reordenamento em âmbito externo, como já explicado acima. É a partir do término do regime militar, diante de mobilização popular intensa, que acontecem as articulações para nova constituição e eleições diretas.

O apelo da sociedade por conformar uma nova estrutura verdadeiramente representativa e sujeita à participação da opinião pública é o elemento que guia esse processo e fomenta também a democratização da política externa. Embora caiba ressaltar que o interesse da opinião pública pela PEB, apesar de visto em menor medida, não é um comportamento inédito, a exemplo das reações diante da PEI, e discursos, viagens, e estreitamento de laços com determinadas personalidades ou países naquele período.

Alguns discursos do poder executivo durante a gestão Sarney, coletados por Belém Lopes (2013 a), demonstram através do apelo discursivo que, a partir daquele estágio, seria imprescindível e irremediável orientar a política externa brasileira, enriquecendo-a de elementos democráticos. Vide respectivamente abaixo, as falas do chanceler Olavo Setúbal, na formatura da turma de 1985 do Instituto Rio Branco, e do presidente na abertura da Assembleia Geral da ONU no mesmo ano, discursos realizados para públicos diferentes, respectivamente doméstico e externo.

Praticaremos uma diplomacia ciosa de sua origem democrática e preocupada em projetar no plano exterior as aspirações de uma cidadania em processo de restauração (...) daí a fundamental importância da participação do congresso nacional, das forças empresariais e das entidades sindicais no grande debate sobre os rumos da diplomacia brasileira (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1985, P. 106 APUD BELÉM LOPES 2013 A).

O instrumento de nossa viagem do autoritarismo para a democracia foi a capacidade de conciliar e de entender, sem violências e traumatismos (...) Com o espírito democrático militamos, há tantos anos, pelo desarmamento e recusamos, por precária, violenta e irracional, a ideia de uma paz

sustentada pelo equilíbrio dos armamentos atômicos (...) E também é por fidelidade ao credo universalista da democracia que somos antirracistas. Profunda, entranhada e intransigentemente antirracistas (SARNEY, 1985, P.447-8, APUD BELÉM LOPES 2013 A).

Em 1988, em meio ao processo de redemocratização, o Brasil aprova, diante de uma Assembleia Nacional, instaurada desde 1987, uma nova Constituição Federal. É a Carta Magna número 7, de um país que desde sua independência passou por inúmeros choques de regime político. Foi a assimilação, por parte do jogo político, das demandas sociais para que direitos individuais não fossem novamente suprimidos pelo Estado.

Avaliar se essas demandas foram bem reportadas não é objeto desse trabalho. Embora caiba enfatizar a importância do documento para o estudo das relações exteriores brasileiras, uma vez que traz em seu escopo um espaço reservado para condução da política externa, princípios que a mesma deve preconizar, mais especificamente no artigo 4º, assegurando valores de liberdade, igualdade e que a integração em âmbito regional deve ser prioridade não de um governo, mas questão política de Estado, e, acima de tudo, colocando limitações à independência do corpo diplomático brasileiro (BELÉM LOPES, 2013 a).

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
I - independência nacional;
II - prevalência dos direitos humanos;
III - autodeterminação dos povos;
IV - não-intervenção;
V - igualdade entre os Estados;
VI - defesa da paz;
VII - solução pacífica dos conflitos;
VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
X - concessão de asilo político.
Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Fonte: BRASIL. Constituição (1988).

O conteúdo desse artigo, não deixa de ser reflexo de tendências da conjuntura internacional daquele momento. Belém Lopes (2013 a) lembra que estão encadeadas no artigo 4º normas internacionais, e no mesmo pode ser visualizado ainda projetos brasileiros de inserção internacional, concebidos pela elite brasileira, lembrando Cheibub (1985) quando entende que a corporação diplomática dentro do Itamaraty é uma célula dessa elite social e intelectual. Mas não podendo olvidar que estão descritas ali demandas da sociedade democrática, seja por clamor popular ou por consequência de um cenário.

Não deixa de ser um processo dual, a medida em que também se abrem inúmeras portas ao Itamaraty, como uma burocracia estatal de objetivos próprios, para processamento de demandas sociais que lhe sejam favoráveis (BELÉM LOPES, 2013 a, pág. 52). A opinião pública pode tanto questionar, quanto corroborar e legitimar, conduções que serão submetidas à orientação do chefe do Executivo. Ao cabo, constrói-se o entendimento que a articulação entre mre, presidência e opinião pública suscita um ambiente de interação que pode trazer ganhos mútuos.

Nesse intuito, Putnam (1993, APUD OLIVEIRA E MORENO, 2007) ressalta a existência de uma profunda relação entre a escolha pela cooperação realizada pelos governos no plano internacional e os interesses domésticos que eles representam. Em decorrência da capacidade de veto, ou apoio de atores domésticos interessados, a tomada de decisão pode avançar, sofrer limites ou mesmo refluir. Para exemplificar cabe lembrar das iniciativas de relatórios brasileiros submetidos ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal da ONU do Conselho de Direitos Humanos, elaborados com participação da sociedade civil (BELÉM LOPES, 2013 a) e a mobilização da opinião pública – não apenas doméstica, mas internacional – por parte da delegação brasileira junto à OMC na questão do contencioso com os Estados Unidos diante da quebra de patentes dos remédios para AIDS (OLIVEIRA E MORENO, 2007).

Abaixo segue lista de algumas iniciativas, em âmbito doméstico, encabeçadas pelo Itamaraty a partir da década de 1990, que podem ser entendidas como

consequência da percepção que a democracia fortalece o processo de tomada de decisão de Política Externa.

<b>MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA MAIOR ABERTURA E FORTALECIMENTO DO <i>DECISION MAKING</i> DE PEB</b>		
<b>Assessoria Especial de Relações Federativas</b>		1997
<b>Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares</b>	AFEPA	2003
<b>Seção Nacional da ALCA</b>	SENALCA	1996
<b>Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços</b>	GICI	1999
<b>Comitê Empresarial do MRE</b>		1992
<b>Fórum Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL</b>	FCES	1996
<b>Seção Nacional de Consulta sobre a União Europeia</b>	Seneuropa	1996
<b>Conferência Nacional sobre Política Externa e Política Internacional</b>	CNPEPI	2006
<b>Fonte: Informações coletadas de BELÉM LOPES, 2013 a. e FARIA et al., 2012</b>		

Ademais, a estrutura estatal brasileira, para Hirst (2012), ficou exposta a um processo de internacionalização veloz e crescente, diante da redemocratização. Tornando-se rotineiro que agências governamentais, sem precisar recorrer ao Ministério das Relações Exteriores, autonomizassem seus mecanismos de comunicação com o âmbito externo. É uma tendência inerente ao mundo interdependente, e o contato com o meio internacional permite o aprimoramento das capacidades para a produção de bens públicos (HIRST, 2012, PAG. 10), somando novos vínculos, e redimensionando os níveis de projeção internacional do país.

A posição de Hirst (2012) é aprofundada por Pinheiro e Milani (2012) e Milani (2012) ao afirmarem que a existência de um monopólio de uma agência, diante do processo de formulação de política externa, retendo-a e separando dos demais elementos que constituem a política doméstica, não é mais um fator explicativo considerável e unitário para o contexto contemporâneo brasileiro. Seja pelo cenário interno de valorização da democracia, ou pelo contexto internacional de liberalização, globalização e multiplicação de atores que obriga que as instituições repensem o papel do Estado, diante de novas possibilidades de ação e constrangimentos oriundos de múltiplas variáveis.

Antes de falar sobre política externa e direitos humanos, Milani (2012) realça que o cenário contemporâneo é tão diverso e tão complexo que da mesma forma

que outras agências estatais recorrem ao Itamaraty, ou sentem a necessidade de criar mecanismos próprios de relações internacionais, o corpo burocrático também se sente obrigado a recorrer a especialistas de diversas áreas para ultrapassar o conhecimento generalista e aprofundar a formulação e discussão de ações. Isso é natural de formular qualquer política pública em uma democracia, o interesse nacional passa pela ideia de um somatório de forças sociais, empresariais, de classes distintas e, particularmente, pelos dirigentes de tal processo. É nessa dinâmica que a Política Externa brasileira sofre um estímulo a abandonar um misticismo e exclusivismo que a rondam para viver realmente um momento democrático, não de uma hora para outra pleno, mas em amadurecimento.

### 1.3 O mundo e o Brasil em Lula e Dilma

Avançando na contextualização da temática do trabalho, poderíamos aqui falar a respeito da situação em que o mundo se encontrava durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, para posteriormente, falar a respeito do cenário doméstico nos mesmos governos. Cabe ressaltar que nosso recorte temporal será o governo Lula e a transição de governo para a presidência de Dilma Rousseff. Entretanto, partindo do que já foi abordado antes, a partir do amadurecimento da democracia brasileira no decorrer da década de 1990, e do contexto de interdependência global em efervescência pós-Guerra Fria, parece metodologicamente falho fazer tal dissociação.

Não apenas porque já em meados de 2002, quando Lula é eleito presidente, vivemos em um mundo cujas ideias de nacional e internacional se confundem, seja politicamente ou economicamente, mas porque também a conduta desses governos parece indissociável do que ocorre à nível regional, e também internacional. Como falar das relações internacionais sem pensar em um Brasil mais proativo e engajado naquele momento? E como falar do desenvolvimento experimentado pelo país, sem pensar no discurso de solidariedade do Brasil para a região, que justifica a continuidade de nosso desenvolvimento através da propagação do mesmo para as sociedades vizinhas.

Seria impossível passar ileso ao 11 de Setembro de 2001, o qual ecoou para além das fronteiras estadunidenses, avisando ao mundo a existência de elementos



assimétricos, de atores de naturezas completamente diferentes e transnacionais, capazes de se chocar e ameaçar violentamente a potência prevalecente e seus aliados do lado rico do mundo – e gerou transformações não apenas na relação americana com o resto do mundo, mas cada país se sentiu um pouco afetado também. Ficara evidente, todavia, que a ameaça agora era outra, não o elemento “comunista” que perdurava no imaginário da sociedade estadunidense, e que esboçava preocupação com a ascensão de um possível esquema comunista na América do Sul.

Lula encontra um cenário de esgotamento de diversos aspectos nas relações internacionais, cujo eixo central era personalizado pelos Estados Unidos. É evidente o enfraquecimento do modelo de negociações bilaterais, priorizado pelos americanos, Pecequillo (2008) associa tal elemento à decadência dos ajustes orientados pelo Consenso de Washington e perda de relevância para a política estadunidense, interessada prioritariamente na Eurásia e aderente de uma postura unilateralista. Neste cenário, uma opção pelas rodadas negociação multilateral se torna mais atraente, e será utilizado como instrumento estratégico pelo Brasil, para projetar seu poder e executar uma diplomacia *high profile*. Foi na OMC que o Brasil levantou a voz para dizer que a legitimidade das decisões ali elaboradas dependiam do reconhecimento não apenas do mundo desenvolvido, industrializado, mas também dos emergentes do planeta, fala-se na busca por democratizar a globalização e por redução de assimetrias.

O recuo do neoliberalismo na periferia e uma ordem mundial caracterizada pela efervescência entre atores e poderes é como Cervo (2010) delineia o contexto que abraça Lula presidente. Para este autor, acontece o que Dupas chama de jogo de contrapoder.

O contrapoder brota no sul da legitimação social e política com que se pretende definir as regras da ordem em benefício de todos, brota da democracia levada à construção de tais regras, do neoliberalismo que motiva os indivíduos num extremo, do terrorismo que alimenta causas em outro. (...) A irrupção de novos atores eleva a voz crítica acerca das assimetrias globais e embaraça a negociação diplomática. (CERVO, 2010, p. 492-93).

Na verdade, o início do século XXI é um período que se mostra posteriormente muito frutífero para a região. A medida em que vão surgindo

governos democraticamente eleitos, e estáveis, em todos os países. Ao longo dos 16 anos de século XXI, alcançaram o poder, por exemplo, Hugo Chavez na Venezuela, os Kirchner na Argentina, Tabaré Vasquez no Uruguai e depois Pepe Mujica, Evo Morales na Bolívia, Michele Bachelet no Chile, Rafael Correa no Equador, Fernando Lugo no Paraguai e Lula da Silva e Dilma Rousseff, apesar de cada desses perfis políticos possuir suas particularidades, compuseram um novo momento para integração regional, em que o pontapé estava nos primeiros anos 2000 (AYERBE, 2008, p. 265).

O fortalecimento da autoestima social em nível interno e a busca de uma conduta internacional que refletisse a identidade sul-americana, como uma zona de paz, sem alinhamentos incondicionais aos Estados Unidos, conduziram a política externa da região de forma pragmática desde então. Ayerbe (2008) acrescenta ainda a preocupação com a revalorização do protagonismo do Estado em face ao mercado. Iniciativas como Comunidade Sul Americana das Nações, IIRSA, UNASUL, Conselho de Defesa Sul Americano criaram novos fóruns de debate e convergência de agendas na região, o MERCOSUL é retomado, expandido e aprofundado. É difícil falar de tais instituições sem lembrar do papel de liderança regional e coordenação assumido pelo Brasil, ultrapassando a ideia de um mero *stakeholder* (LIMA e DUARTE, 2013), servindo aos propósitos norte-americanos.

Mesmo diante de algumas queixas denunciando uma proposta hegemônica regional - fala repetida pela diplomacia argentina algumas dezenas de vezes ao longo da história, ou pela diplomacia venezuelana à luz da articulação durante à criação do Conselho de Defesa Sul-americano nos anos 2000, e rejeição da proposta da Aliança Bolivariana para as Américas, capitaneada por Chávez. O eixo Sul-Sul em Lula passa a ser tão importante quanto o Norte-Sul, é a oportunidade para unir semelhantes para suprir atraso tecnológico e econômico nacional, e pressionar por uma nova governança global capaz de promover simetrias (FARIA et. al., 2012, pág. 180).

Ademais, é necessário destacar que a década de 1990 marca a linha do tempo da política externa brasileira pelo reposicionamento da América do Sul diante dos demais interesses do país em plano internacional, vide Almeida (2008) e

Pecequillo (2008). Diante de um cenário doméstico de retorno às vias democráticas, a política externa acompanha uma tendência de “reoxigenação” das suas raízes e valores, é a construção daquilo que viria a se consolidar e potencializar na década seguinte, no governo Lula da Silva.

Políticas de acesso ao ensino superior, políticas sociais institucionais voltadas para direitos humanos e direitos das minorias, acesso a moradia, Bolsa Família, Programa de Aceleração do Crescimento, além de condicionantes externos que beneficiaram o Brasil em termos de comércio internacional, foram algumas das variáveis que fortaleceram a legitimidade de Lula da Silva por mais um mandato. A articulação política de Lula em diversas instâncias criou um ambiente de governabilidade no País – movimentos sociais da cidade e do campo, agropecuaristas, empresariado e sociedade civil foram contemplados no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Para a política externa, Paulo Roberto Almeida (2014), se utilizando do chavão que ficou reconhecido nos discursos de Lula, nomeia os tempos que aqui trataremos como os do “Nunca Antes”. O ativismo da diplomacia daquele período foi incomparável. Como diplomata de carreira, o autor ressalta que muitas vezes parecia que o MRE estava trabalhando diretamente ao serviço do chefe do Executivo, o que dava ares “Gaullistas” à diplomacia de então. Almeida (2014) complementa, qualificando a atuação dos atores formuladores da PEB como uma diplomacia partidária, de acordo com os interesses não de Estado, mas do Partido dos Trabalhadores (PT).

Mas em uma visão distinta, Lima e Duarte (2013) entendem que tal acusação está relacionada com a relevância dada às relações regionais no âmbito da América do Sul, aprofundamento do Mercosul e proximidade bilateral com governos tidos como bolivarianos. Os críticos da tese de politização relativizam que o propósito de fortalecimento do Brasil como ator internacional passa pela sua conduta para com a vizinhança, além dos próprios princípios constitucionais do artigo 4º (Belém Lopes, 2013).

Essa retórica se reveste de ares tecnocráticos e, ingenuamente, parece desconhecer o fato que qualquer policy é por si politizada, e ideologizada, refletindo

o governo vigente. No caso do PT, o papel da América do Sul é uma marca desse grupo formulando política externa (LIMA e DUARTE, 2013). Ora, a política externa não emerge de um processo necessariamente consensual, é na verdade uma linha de ação construída por indivíduos, que naturalmente não têm por idênticas as suas visões de mundo.

Quando se fala de transição entre os governos de Lula e Dilma, fica claro na literatura, vide Cervo e Lessa (2014); Saraiva (2014); Cornetet (2014); Belém Lopes (2013, b); Simão (2015); um choque entre os perfis dos gestores e sua forma de condução da política externa, alguns utilizando um tom mais suave e falam apenas em contenção, e outros, de forma incisiva, em declínio e retrocesso. Entretanto, a literatura esbarra na dificuldade metodológica de mensurar algo ainda recente.

Cornetet (2014) ressalta a diferença entre os contextos internacionais em que ambos governos se inserem. Como continuar uma aproximação com os governos do Oriente Médio, e a busca de parcerias com estes, em um período de revoltas e mudanças de regime que emergiram quase que de forma unanime nos países árabes? Os efeitos da crise econômica internacional são citados pelo autor como outro argumento de contraste entre as conjunturas. Além da paralisação de Doha e o fim do ciclo das *commodities* (SARAIVA, 2014).

Para Simão (2015), a política externa de Dilma ficou entre a continuidade e fragilidade. Atribui-se essa segunda característica pela opção em não investir no ativismo da diplomacia presidencial. Cornetet (2014) sobre o mesmo objeto, fala em contenção na continuidade, pelo discurso permanecer o mesmo, todavia por questões conjunturais ou particularidades da personalidade de Dilma, o ritmo da atuação da chefe do Executivo diminuíra.

Ambos se utilizam de dados de viagens presidenciais, assim como Lima e Duarte (2013) para mostrar essa redução de ritmo. Estes últimos frisam, diante do esforço de quantificar relações diplomáticas, detentoras de caráter imaterial excepcional, analisar as viagens presidenciais é uma estratégia metodológica pertinente, apesar de imperfeita – dado que não compreende elementos subjetivos dos encontros. Simão (2015) complementa, alegando que fatores mais importantes, como o comércio, não foram tão prejudicados pela retração no número de viagens.

Evidentemente, viagens presidenciais não são prerrogativas para o sucesso de relações comerciais ou para o adensamento político da região, mas no mínimo indicam uma nova maneira de relacionamento com a América do Sul (...). a ausência de visitas presidenciais não afetou as relações comerciais com os países da região. Os números das exportações brasileiras para a América Latina continuaram expressivos. (Simão, 2015, p. 10).

Os números ficam em torno de 207 e 423 viagens presidenciais respectivamente nos mandatos de Lula, e 110 no primeiro mandato de Dilma. Outros elementos abordados em Cornetet (2014) para mostrar significativa queda de prioridade do MRE diante do novo governo, e por consequência da política externa, foram a retração no número de vagas do Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD) e abertura de novos postos.

Ainda sobre as diferenças entre Lula e Dilma, Belém Lopes afirma:

O chanceler acolhia em parte as reivindicações de determinados segmentos sociais por uma diplomacia mais convencional. Acenou com a reaproximação com os Estados Unidos e condenou as violações de direitos humanos no Irã, relegando para o segundo plano as bandeiras da reforma do Conselho de Segurança da ONU e do regionalismo pós-liberal na América do Sul. O elemento de contestação à ordem mundial, presente na gestão de seu antecessor no cargo, diluiu-se (...) Dilma não era Lula. (BELÉM LOPES, 2013 b, pag. 74).

Cervo e Lessa (2014) falam em declínio em Dilma, resultante da falta de diálogo entre Estado, empresariado e segmentos dinâmicos da sociedade, elemento facilitador do sucesso do governo anterior. A queda do PIB, e o agravamento da desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora seriam reflexos de tanta desarticulação. Para Saraiva (2014) prevalece uma ideia mais moderada, na qual apesar da redução de proatividade presidencial, peculiar ao governo anterior, e da prevalência dos valores professados pela PEB de Amorim e Lula, houve uma opção por uma direção diferente, Dilma mostrou sua preferência pela solução de problemas internos – Seja por uma personalidade diferente, ou por uma conjuntura internacional diversa, e talvez menos receptiva.

## 2. A BUROCRACIA DE POLÍTICA EXTERNA: O caso do Itamaraty.

Um conjunto de instituições interligadas entre si compõem o Estado. Existe um sistema administrativo constituído pelo governo aliado a funcionários burocratas, responsáveis pelo aspecto técnico da condução das instituições. São indivíduos que ocupam tais repartições os presidentes, primeiros-ministros, ministros de pastas, altos funcionários, técnicos e administradores governamentais, e que, por sua vez, contribuem para o exercício do poder estatal (MILIBAND, 1993).

Parte-se aqui de uma ideia basilar: A política externa é uma política pública, que, como qualquer outra, envolve um núcleo burocrático, constituído por indivíduos detentores de conhecimento técnico para a respectiva formulação e implementação. A burocracia é a responsável pela expertise da ação, e ao atentar para a importância da mesma, é possível alcançar a dimensão política da questão, atingindo uma esfera em que sujeitos, pessoalmente, têm responsabilidades formais pela política externa do país (HILL, 2003). Mais do que falar sobre burocratas, falamos também sobre a ideia de elite, uma vez que a relação entre Estado e classe economicamente dominante se evidencia, diante da história, de forma tão íntima – Homens de negócios têm sido muito bem representados no Executivo político contemporâneo, constituindo uma autêntica classe governante (MILIBAND, 1983).

Os burocratas de política externa são os agentes do *policy making*, conforme definição de Hill (2003), ou atores “com mandato” formal dentro da estrutura estatal, possuidores de um vínculo expressamente direto com o Estado, de acordo com Carlnaes, (1992). Cujas influências na política externa ultrapassa o interesse em matérias específicas, e capacidade de ação conta com abrangência e estabilidade (HILL, 2003). São esses indivíduos que proporcionam ao aparato estatal a possibilidade de gerar uma decisão, implementação e execução.

Embora a natureza de política pública da política externa pareça por vezes ignorada – seja por aparentemente seus impactos não surtirem efeitos diretos e constantes à população, diferente da educação ou saúde, ou por seu campo de ação distar do cotidiano – na verdade não faltam exemplos de interação entre políticas internas e externa que afetam os cidadãos de alguma forma relevante. São



alguns dos exemplos colocados por Duroselle (2000) operações financeiras, ou serviço militar em perspectiva principal de ação sob o estrangeiro; ocasiões em que uma decisão de política externa tem objetivos de propaganda doméstica; decisões de política interna irem contra interesses estrangeiros.

A exemplo do impacto da política externa na vida dos indivíduos, Duroselle (2000) lembra que quando um líder decide entrar em guerra, quem é recrutado para os *fronts*, ou quem vê sua casa em meio a um, são os cidadãos. A maior compatibilidade entre políticas públicas básicas e a política externa é a ideia de existir uma instância decisória em âmbito doméstico, responsável pelos estágios naturais da *policy* – formulação, implementação, avaliação – todavia, tal instância, ao longo da história, não apenas brasileira, coincide com um grupo elitizado, dissociado, e as vezes até antipático à ideia de democratização, com um espaço de articulação distante de qualquer pressão popular.

Se por um lado existem atos de política interna que são exclusivamente internos, como um ato de condenação de um criminoso cidadão daquele Estado. Por outro lado, não existe ato de política externa que não tenha um aspecto de política interna. É em função dessa simples constatação que a autoridade responsável, bem como as instâncias burocráticas da política externa são, por si, fruto de um processo interno. (DUROSELLE, 2000, pág. 57).

Sobre isso, Berndorf (1932), repórter de guerra e escritor alemão, ainda na década de 1930, período de preocupações entre corpos diplomáticos europeus dado ao malogro das negociações de paz pós-Guerra e externalidades oriundas da crise econômica, escrevia que a diplomacia é um jogo desenvolvido no escuro, distante de setores da sociedade que por ventura demandem prestação de contas, e próximo à uma elite detentora de recursos financeiros, com objetivos claros de expandir sua lucratividade. Ele conclui, há um vínculo implacável entre poder, elite e formulação de política externa, e vez ou outra há conturbação popular buscando interferir em uma matéria específica, porém, logo o círculo novamente se restringe: *Messieurs, faites votre jeu!* (BERNDORF, 1932, pag. 7).

Já no século XXI, após inúmeras transformações conjunturais no sistema internacional, e a democracia ter consolidado seu espaço pelo mundo, comparativamente ao contexto em que Berndorf (1932) escrevera a primeira edição de “*A Diplomacia Secreta*”, a descrição de Hill (2003) demonstra que certas

constatações referentes ao secretismo e insulamento dos atores diplomáticos permanecem. Para esse autor, ao realizar o estudo comparativo do processo de formulação de política externa em diversos regimes, é evidente que mesmo na democracia existe um círculo de confiança responsável pela política externa, nomeado “*foreign policy executive*”, constituído por um número restrito de indivíduos.

Embora exista uma tendência a “trazer mais gente para o jogo a cada ano”, este grupo, além do Chefe de Governo e do Chanceler, é composto por conselheiros, assessores, inteligência e eminências pardas, ou seja, indivíduos completamente envolvidos na burocracia estatal, que conforme conveniência, seja por desconhecerem em profundidade um determinado assunto, ou por questões de agendas específicas, incluem outras pastas institucionais, temporariamente, no debate (HILL, 2003).

A liderança em qualquer área política envolve um grupo restrito de pessoas, e em política externa essa elite é ainda menor, possivelmente por conta da natureza dos assuntos, extremamente específicos (HILL, 2003). Os isolacionistas visualizam nessa dinâmica a permissão para um grupo de indivíduos capturar a política externa do Estado, criando um arranjo de interesses particulares a se confundir com os próprios interesses daquele aparato institucional, ou da política a ser formulada. Contudo, isso não tem o mesmo significado de uma elite que se apropria com desejo de explorar o Estado no sentido de venalidade, mas sim daqueles que querem se tornar o próprio Estado, controlando ou tomando para sua própria responsabilidade o que deve ser a política externa, transportando para a mesma suas ideias e valores.

Genericamente, os agentes burocráticos da política externa formam, na visão de Hill (2003), um corpo compacto e gerenciável, encabeçado pelo chanceler diante de uma unidade diplomática. Há nesse grupo, segundo o autor, um forte senso de elite e *esprit de corps* diplomático que, por servirem um tanto distante dos olhos do chefe de governo, resulta em uma apropriação natural de si como os autores verdadeiros da política externa.

A ideia de sigilo e reserva também é reconhecida por Duroselle (2000), contemporâneo de Christopher Hill, e com exemplo anterior à Berndorf (1932). A ideia de secreto, segundo esse autor, faz parte da necessidade e da tradição diplomática. Wilson, que rejeitava tratados secretos, jamais desejara uma “diplomacia em praça pública”, e dessa forma, as negociações de Paris, em 1919, se desenrolaram protegidas de quaisquer jornalistas e indiscrições (DUROSELLE, 2000, pag. 114).

Duroselle (2000) define a decisão de política externa como algo solitário, sendo o chefe, chanceler ou presidente o único responsável pela mesma. Cabe a ele, além da autonomia decisória, a possibilidade de demitir e formar governo, e, portanto, coordenar a existência de uma equipe decisória (HILL, 2003) que dirige a execução e mesmo suporta a decisão com adaptações técnicas. O chanceler é identificado como o responsável pela operacionalização da política externa (HILL, 2003), é dele a responsabilidade pela coleta de informações de rotina, policy-making, organização de memória coletiva, por exemplo.

Cabe ao chanceler tanto a representação da especialização em política externa, quanto a reivindicação do espaço de ação, que parece estar sendo invadido por outros ministérios constantemente (HILL, 2003). Vide, por exemplo, a intensa necessidade de interlocução, por parte do corpo diplomático, com o que seria o alto escalão militar, responsável por apontamentos estratégicos de alto nível embora, seja do corpo diplomático as funções de maior destaque, vide representação, informação e negociação (DUROSELLE, 2000).

Nada mais natural que o *foreign policy executive*, de acordo com a avaliação de Hill (2003), seja composto por indivíduos não apenas diplomatas de carreira, uma vez que os líderes modernos, visando uma coordenação mais eficiente, não se restringem ao relacionamento entre o ministério responsável pelas relações exteriores. Ademais, o recrutamento social do que aqui chamamos de burocracia, ou, equipe responsável pela decisão e formulação, acontece através da consideração de uma escala de valores, conexões políticas complexas e geralmente evidentes (DUROSELLE, 2000), e quando reúne um grupo de indivíduos homogêneo, pode ficar estagnado, em relação a algumas atitudes, ou se for muito

heterogêneo pode vir a ocasionar, por conta de determinada escolha, uma explosão ou um encaminhamento para algo mais abstrato, ineficiente, embora gere menos divergência. Portanto, equilíbrio é essencial.

Cabe complementar com Miliband (1983), os funcionários públicos preenchem o vazio e dominam a tomada de decisão quando o regime regente for fraco, ou se por ventura ocorrerem frequentes alterações na estrutura ministerial, ou entre os atores mais relevantes do *cabinet*. Eles possuem fortes condições de exercerem papel preponderante em áreas e situações críticas, mesmo em um executivo político forte e estável, pois os conselhos e o *know-how* que podem oferecer, por vezes, são irrecusáveis aos governantes (MILIBAND, 1983), que, por sua vez, não precisam ter conhecimentos aprofundados na área de política externa (HILL, 2003).

Hill (2003) delineia três modelos de relacionamento entre Chefe de Governo e Primeiro-Ministro, com prós e contras em como interagem entre si. São respectivamente o de igualdade, chanceler subordinado e chanceler estável. O primeiro é caracterizado por confiança, habilidade e combinação de reputações, pode criar uma equipe forte e capaz de gerar continuidade. A fraqueza está no perigo de ultrapassar a necessidade de consulta aos demais colegas. Se o ministro e o chefe de governo se relacionam através de um eixo de igualdade de forças, aufere-se que é possível tanto criar parcerias, vide Nixon e Kissinger na política externa estadunidense, quanto fortes antagonismos resultantes do choque entre personalidades intensas, a exemplo de Mitterand e Cheysson. O modelo de ministro de relações exteriores subordinado acontece quando um indivíduo politicamente - ou mesmo pessoalmente - fraco é nomeado, e o chefe de governo acaba por gozar de forte autonomia, diante de um mero funcionário que pouco agrega. Isso tanto pode gerar uma condução eficaz por um líder proativo, quanto gerar excessiva concentração de poder e arrogância de julgamento.

O último modelo, de ministro estável, pode funcionar surpreendentemente bem quando existe uma divisão de funções bem definida e excelente comunicação, situação em que se faz lembrar o relacionamento Amorim e Lula da Silva, cujo respeito e valorização do espaço do chanceler e do MRE garantiu liberdade para o

exercício da diplomacia presidencial, e por fim conformaram uma política externa ativa e altiva, que tem na imagem de ambos um exemplo de dupla liderança em plano doméstico e internacional.

Amorim passou oito anos no cargo, e posteriormente foi ministro da defesa no primeiro governo de Rousseff, do mesmo partido do antecessor. Então é possível notar estabilidade. Vale salientar que esse mesmo modelo pode funcionar mal, caso exista desinteresse por parte do chefe de governo, ou quando existe uma rivalidade política entre as duas figuras centrais da formulação de política externa. Podemos considerar que Antônio Patriota, chanceler de Rousseff, uma continuidade de Amorim, por ser também um diplomata de carreira no cargo, participe de uma casa que preza pela coerência e tradição de sua conduta institucional. Para além, Patriota ocupava cargos de relevância na gestão Lula, quando foi chefe de gabinete de Amorim e secretário-geral do MRE. Em outras palavras, ele já estava dentro do tal círculo restrito do *foreign policy executive brasileiro*.

## 2.1 A burocracia brasileira: dinâmicas internas do Itamaraty e os estímulos à democratização.

A ideia de representar um Estado passa por transmitir a cultura ali cultivada para o restante do mundo, personificar aquela sociedade (LAFER, 2002; MEIRA PENNA, 1967), função que deveria estreitar os laços entre a burocracia de política externa e a sociedade. A representação tem um vínculo estreito com os costumes de um lugar, deve-se acreditar naquilo que estará sendo transmitindo, enquanto simultaneamente se absorvem as tendências do exterior.

Rapidamente, que outra instituição no mundo é possível lembrar, por ter sido um polo de atração de talentos tão relevantes? (LAFER, 2002). A representação da sociedade brasileira esteve vinculada a nomes de estadistas para romancistas, historiadores, músicos. Por exemplo, é possível mencionar em um primeiro momento João Cabral de Melo Neto, Vinicius de Moraes, Guimarães Rosa, Aluísio de Azevedo e Joaquim Nabuco como realizadores de um legado atemporal, que ultrapassa a mera atuação na arena de política exterior (LAFER, 2002). Para um leigo, a diplomacia pode ser a última das associações prováveis a esses nomes.

Por outro lado, Osvaldo Aranha, Domício da Gama, o famoso Barão do Rio Branco, San Tiago Dantas deixaram o legado diplomático que se confunde com a construção e consolidação do próprio ministério (LAFER, 2002). É possível ainda mencionar nomes como Roberto Campos e suas ideias liberais, que além da atuação diplomática exerceu cargos políticos no legislativo e no executivo.

Esses indivíduos compõem o Itamaraty que a literatura reconhece como uma instituição composta por uma elite burocrática dentre as mais insuladas do país, capaz de relativamente monopolizar a formulação e a execução de política externa, além de agir de forma autônoma – em geral afastada da indagação da opinião pública e mesmo do sistema estatal o qual faz parte. O insulamento é a característica que mais chama atenção na Casa de Rio Branco, vide o destaque recebido em Cheibub (1985), Faria et al. (2012), Faria (2008), Belém Lopes (2013 a), Lafer (2002) e Milani (2012).

Esse insulamento permite que exista uma lacuna quando se trata de desvendar em maior profundidade as dinâmicas da diplomacia brasileira e o *decision-making* (FARIA et Al., 2012). Nesse sentido, o trabalho de Cheibub (1985) é majoritariamente citado pela literatura que busca entender as dinâmicas sob as quais está sujeito o MRE. O autor examina como ocorreu o fortalecimento do *ethos* corporativo no Itamaraty ao longo da formação do Estado brasileiro. Segundo o mesmo, o próprio nascimento do Brasil como Estado, já valorizava em demasia a função do diplomata, que precisava garantir a coesão territorial e o reconhecimento do novo Estado perante à comunidade internacional. A fragilidade do nosso poderio militar nessa altura só elevava a posição da diplomacia. Esse aparato herda características valorizadas pela cultura monárquica portuguesa – a importância do tamanho numeroso e a emulação às cortes europeias, que logo passa a distinguir o Brasil em relação aos latino-americanos. Sobre o Itamaraty insulado, elitizado e tão reverente à Europa, discorre Meira Penna, embaixador conhecido pelo posicionamento liberal dentro da corporação:

(...) a diplomacia brasileira criada pelo império e por Rio Branco constituiu uma verdadeira casta de profissionais de nossa *persona* europeia – todos eles brancos, todos eles vestidos em Londres, todos eles falando perfeitamente o francês, todos eles procurando, tanto quanto possível, ser

diferente do nativo brasileiro. Diplomacia é também representação. (MEIRA PENNA, 1967, PAG. 169).

Cheibub (1985) distingue a gestão do Rio Branco frente ao Ministério como um momento *sui generis*, pela importância dos símbolos criados nessa gestão, e que até hoje servem como elo de preservação da ligação entre os indivíduos membros dessa burocracia, e remontam à mais pura tradição do Itamaraty moderno, pautada nos feitos do Barão e no próprio carisma deste como líder. Foi com uma gestão de ares personalistas, que motivava a unidade e o *esprit de corps* que o MRE conseguiu se preservar da crise de formação de elites pela qual passava o Brasil, e até mesmo sair fortalecido. Para isso, foi fundamental o recrutamento que ocorria pelo arbítrio do Barão, entre membros de mesma origem, no caso, oriundos da classe aristocrática.

A ausência de Rio Branco, que centralizava em si inúmeros controles internos, exercendo uma liderança intensamente carismática, deixa no ministério primeiramente a impressão que há uma lacuna em seus processos intraorganizacionais. Inicia-se portanto, um período de reformas estruturais no ministério visando uma verdadeira burocratização da pasta que suprisse tal ausência. Era uma tendência em voga em diversas instâncias do Estado Brasileiro, cabe ressaltar a criação do concurso de admissão gerido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), reformas de Mello Franco (1931) e Osvaldo Aranha (1938) que unificaram as carreiras de cônsules, diplomatas e oficiais da Secretaria de Estado. E, posteriormente, a criação do Instituto Rio Branco (IRB) (1945), além da estrutura administrativa estabelecida por Mauricio Nabuco (CHEIBUB, 1985).

Entre a criação do concurso público, em 1918, e a do IRB, 1945, ocorre um processo em que a seleção sai do DASP e retorna mais uma vez às mãos do Ministério, apenas contribuindo para que os controles internos ficassem concentrados pela própria corporação. É através das capacitações ministradas no IRB que a homogeneidade entre os membros é fortalecida, e o *esprit de corps* preservado.

Através do IRB, mais diplomatas conseguem influenciar a política externa e o debate entre pensamentos diferentes se acirra. Em decorrência, na década de 50 e

início de 1960, surge o embate entre os economistas, representados por Roberto Campos, Otavio Carneiro e João Batista Pinheiro, e a escola política de Araújo Castro, que se torna ministro do governo Jango, e que predominava ainda na década de 1980 (CHEIBUB, 1985).

Demétrio de Toledo (1930), então cônsul, escreve um pouco antes das reformas de Mello Franco e Aranha, antecipando um debate sobre papel do diplomata em sistema democrático, que ganha força após a década de 1990. Toledo (1930) previa que seriam realizadas transformações nas carreiras sob o teto do MRE, e os cônsules perderiam espaço, uma vez que os diplomatas pareciam querer se apropriar das funções mais burocráticas até então a cargo de sua classe. Essas funções seriam referentes ao aparato técnico e burocrático das relações comerciais, relações com empresas e sociedade civil com alguma questão no exterior, enquanto os diplomatas concentravam seu escopo de ação na arena de representação política.

Grandes diplomatas têm proclamado que acham em desacordo com a nossa época realista, utilitarista e, para empregar uma expressão do dia: De realizações democráticas (...) não salta aos olhos que continuar a manter uma diplomacia caracterizada por seus aspectos de elegância e ostentação é um contrassenso, e que ela será, dentro de pouco violentamente antipatizada – contraproducente, portanto? Os países verdadeiramente democráticos serão levados a suprimi-la e receberão de má vontade as que os outros povos apegados às formulas antigas procurarem impor-lhes. (...) essa diplomacia deixou de corresponder às necessidades e às condições atuais. Mesmo na nossa época ela já perdeu seu antigo aparato exterior. É necessário que perca ainda mais. Não se trata de uma renúncia humilhante a velhos e sagrados princípios, mas de um esforço de readaptação às conveniências e aos hábitos e fórmulas do mundo novo (TOLEDO, 1930, pag. 2).

Já ao momento que escrevia Cheibub (1985), identificava a tendência de ida de diplomatas para outras agências governamentais, pelo motivo de baixos salários quando servindo no Brasil. Segundo Hirst (2012), a migração de diplomatas na década de 1980 contribuía para a capacitação de outras agências governamentais ao trato internacional, deixando-as mais livres para não recorrer ao MRE, em um mundo cuja interdependência tornava inevitável a expansão da preocupação internacional em outras pastas. Em uma observação mais atual, Casarões (2014) coloca a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), criada em 1987 como a forma mais institucionalizada de cooperação, capaz de transbordar para outros ministérios.



Todavia, o grau de coordenação interministerial depois de quase uma década é visto pelo autor como baixo, em decorrência da centralidade da figura do chanceler em áreas fundamentais.

Ao promover uma continuidade da narrativa de Cheibub (1985), Faria et al. (2012) ilustra o cenário pós 1985 como um período do Itamaraty sujeito a novos estímulos, reconhecendo a inevitável necessidade de adaptação do insulamento para preservar a coesão da corporação. A democratização não é a única força, mas também a conjuntura internacional pós Guerra Fria demanda uma política externa mais proativa do Brasil como potência regional e país emergente.

A necessidade adaptativa está presente também na narrativa do embaixador Flecha de Lima (1997), secretário geral do MRE já no período de redemocratização. Quando escreve, identifica a necessidade do Itamaraty construir canais de comunicação com a sociedade e criar formas de os cidadãos agregarem ao processo de formulação da política externa, tornando-a realmente representativa, seja através de simpósios, trocas de experiências junto à academia e transparência de informações. Era inevitável ignorar a pluralização de atores interessados na inserção internacional do Brasil (FARIA ET AL., 2012), e por outro lado a necessidade de maior permeabilidade na política externa (FARIA, 2008).

O interesse da sociedade pela política externa é sentido por Flecha de Lima (1997) através das preocupações, transmitidas pela mídia, e as mobilizações sociais diante da questão da dívida externa. A academia, naquele momento já fornece contribuições para o diálogo entre MRE e a sociedade. Entretanto, os setores mais passíveis de uma mobilização significativa naquele momento parecem ser os sindicatos e o empresariado, todavia, acredita que apenas o interesse dos partidos pela política externa, por serem os elementos centrais da disputa democrática, e da formação de consensos, é que tornará a política externa realmente democratizada.

Esta percepção de atores está presente em Faria et al. (2012), quando elencam grupos de interesse, elites econômicas e centrais sindicais como mais propensos a organização e influenciar a formulação de política externa, vide a atuação desses diante da ALCA. Em decorrência disso, o MRE cria iniciativas como

GICI e Comitê Empresarial Permanente<sup>1</sup>, diante de uma entrada mais tímida da sociedade civil e dos partidos políticos.

Já no primeiro governo diretamente eleito, Fernando Collor, é possível visualizar uma nova dinâmica de formulação de política externa. Prevaleceu a preferência pessoal do presidente por uma política liberalizante, e mais voltada para um alinhamento aos estadunidenses, ademais, o interesse pessoal do presidente convergia para o mesmo discurso da elite brasileira que pleiteava políticas liberalizantes e modernização econômica (FARIA ET AL., 2012). Para Saraiva (2000), a gestão Collor trouxe ao centro do poder decisório de política externa uma corrente minoritária no Itamaraty, fortemente alinhada ao liberalismo, com capacidade de ação limitada diante do potente tradicionalismo desta casa.

Para Faria (2008), outro fenômeno vinculado à democratização é o fim do modelo de desenvolvimento e o padrão de inserção internacional do país, uma vez que o Processo de Substituição de Importações (PSI) não é mais uma opção. Em suma, tudo convergiria para ampliação da arena de política externa, através de uma junção entre o fim do isolamento político em um novo sistema democrático, corroborado por um cenário internacional favorável ao enfraquecimento dos Estados Unidos (FARIA et al., 2012) e simultaneamente o enfraquecimento do PSI, com o advento de novas tendências econômicas.

De forma Geral, Faria et al. (2012) traçam um resumo das pressões que o Itamaraty enfrenta no Brasil contemporâneo. São as seguintes: debates acerca da inserção do legislativo na produção de política externa e o crescente ativismo do congresso nacional. O texto é de 2012, mas cabe reconhecer a atualidade da questão, ao lembrar da comitiva “oficial”, liderada pelo senador Aécio Neves, que sem articulação com o Itamaraty, ou qualquer órgão executivo, resolveu visitar a Venezuela (CARTA CAPITAL, 2015).

Outra questão colocada pelos referidos autores seria adaptar-se em um cenário de fortalecimento da diplomacia presidencial, que será tratado melhor no próximo capítulo; além da ampliação do caráter conflitivo da atuação diplomática do

---

<sup>1</sup> Ver tabela MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA MAIOR ABERTURA E FORTALECIMENTO DO DECISION MAKING DE PEB, no capítulo 01 deste trabalho.

país em função da maior assertividade no país no plano regional e sistêmico; e uma suposta erosão, após o governo Lula, da coesão da corporação diplomática, testemunhada, dentre outros fatores pela acidez do posicionamento de segmentos da corporação, amplamente veiculados pela mídia nacional.

As formas encontradas para lidar com esses constrangimentos estariam na criação de adidos agrícolas, esforços para promoção e articulação de iniciativas de paradiplomacia e conversas com governos subnacionais, cooperação intersetorial com o governo federal, entidades da sociedade civil e empresariado, em particular no governo Lula, de forma a buscar legitimidade interna para as ações externas (FARIA, et. al, 2012).

No texto de 2008, Faria complementa as iniciativas de articulação à setores da sociedade, com a criação da Assessoria para Relações Federativas (1997) transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (2003), a criação dos escritórios regionais em estados federativos, os quais aproximam-se do empresariado que precisa de burocracias para exportação e importação, além de outras atividades com órgãos públicos locais, embaixadas e sociedade civil. Faria (2008) reflete: seriam essas aproximações com setores nacionais uma forma de vigia ou tutela?

Outras iniciativas institucionais são elencadas para demonstrar esforços de adequação a um cenário mais diversificado (Faria et al., 2012) como a revisão de critérios eliminatórios de idiomas do Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD), bibliografia constante, supressão das entrevistas e ainda as iniciativas da FUNAG para publicizar a produção de política externa.

## 2.2 Os traços marcantes da burocracia de política externa recente, o governo Lula e transição para Dilma Rousseff

A identificação de traços de continuidade no discurso da política externa brasileira ocorre através das características de autonomia e universalismo, além de um suposto destino manifesto a uma grandeza, pleiteado pela prevalência do *soft power*. A primeira no sentido de ter um comportamento independente de outros

atores do sistema internacional, e a segunda no sentido de diversificação de relacionamentos (SARAIVA, 2010).

No período de redemocratização, além de um ministério buscando conduta equilibrada diante das forças domésticas externas, fica mais explícito que, apesar dos ares de coesão, existem correntes internas que competem, cada qual com um foco estratégico para o alcance de maior projeção do Brasil perante o sistema internacional. Os dissensos e o contraste de ideias de um corpo uníssono é algo já identificado na literatura. Ferreira (2006) ressalta que a escolha de Guerreiro para a condução da chancelaria em Figueiredo resultou na valorização dos ideais de diversificação de parceiros e de universalismo, diante do preterimento de Roberto Campos como ministeriável, defensor de redirecionamento da política externa para um eixo verticalizado.

Saraiva (2010) identifica duas correntes internas já na década de 1990, os institucionalistas pragmáticos e os autonomistas. O panorama ilustrado pela autora mostra um Itamaraty mais próximo de um ambiente democrático, a medida em que aproximação de ambas correntes com partidos políticos é notada, sendo os institucionalistas convergentes ao antigo PFL, hoje DEM e o PSDB, alcançando maior capacidade de influência na gestão Fernando Henrique Cardoso, seria Luiz Felipe Lampreia o nome mais relevante do grupo.

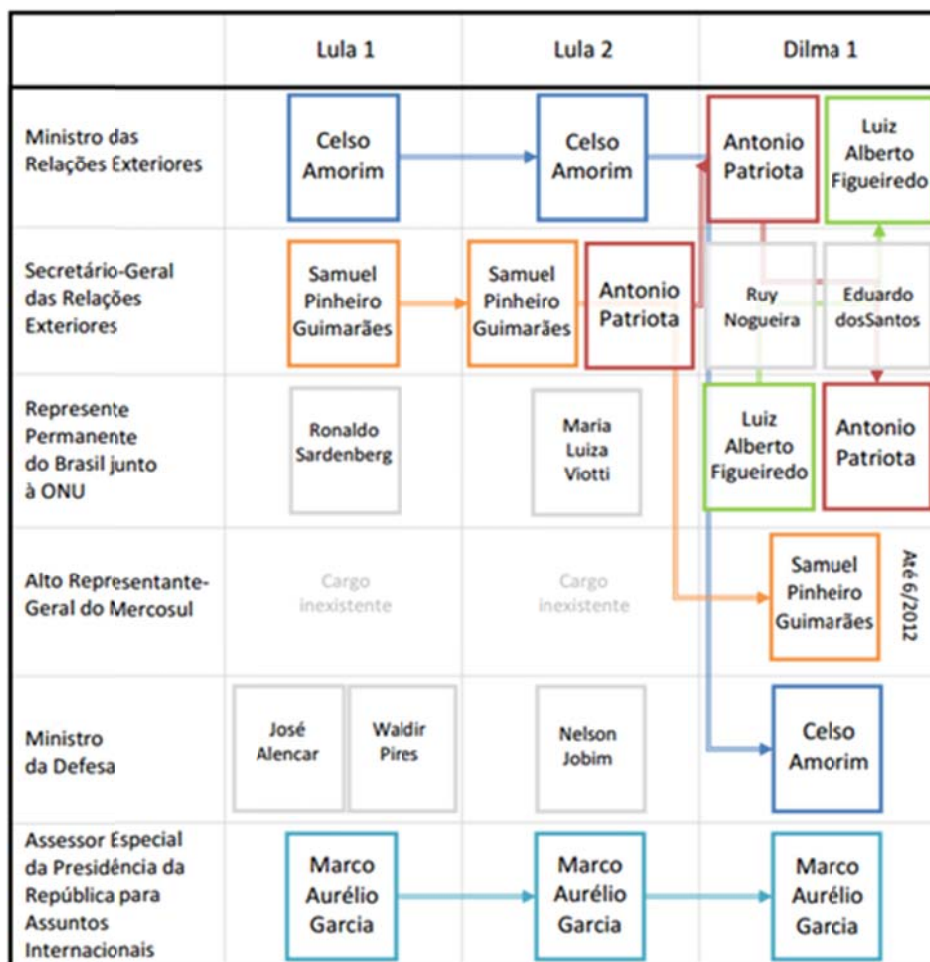
Os autonomistas, apesar de não estarem relacionados à origem do PT, estabelecem uma relação íntima com o governo Lula da Silva (SARAIVA, 2010). Celso Amorim (2015) narra esta aproximação, entre os autonomistas e o PT em seu último livro. Ele tinha interesse por questões de paz e uma ação mais proativa que refletisse sua atuação anterior, especialmente junto à ONU, Lula, por sua vez, apesar de leigo nas questões internacionais, descrevia ao chanceler o desejo intuitivo de uma política externa diferenciada.

O mesmo grupo deu seguimento no governo Dilma Rousseff, apesar de uma reacomodação de postos. O chanceler de Lula, Celso Amorim, é enviado para pasta de Defesa, na qual, pela primeira vez, um diplomata cumpriria esta função, e se mostra importante o interesse do Executivo em aproximar ambas classes, historicamente reclusas. Samuel Pinheiro Guimarães, que no primeiro presidente

petista ocupava o cargo mais importante após o de chanceler, como Secretário Geral do MRE, foi realocado para alto representante geral no MERCOSUL, considerando o interesse da política externa desse período na região, um cargo proeminente, embora os esforços para amadurecimento do bloco pareçam mais retraídos no primeiro mandato de Rousseff (CORNETET, 2014).

Antônio Patriota, chefe de gabinete do ministro Amorim e Secretário Geral ainda em Lula, alça o posto de chanceler em Dilma, e apesar da crise que culminou em sua saída, passa a liderar a DELBRASONU, delegação brasileira na ONU, e Luiz Alberto Figueiredo, que por sua vez ocupava tal posto, é convertido em chanceler. O fluxograma extraído de Cornetet(2014) ilustra essa dinâmica.

**Potenciais formuladores da política externa**



Fonte: Extraído de Cornetet (2014).

Os institucionalistas pragmáticos de Saraiva (2010) teriam como característica o trato *low profile* das crenças na autonomia, universalismo e destino manifesto encarados com maior assertividade e altivez pelos autonomistas à frente da política externa no governo Lula da Silva e Rousseff, considerando o período Dilma como uma continuidade do discurso desenvolvido em Lula, apesar da diminuição do ritmo (CORNETET, 2014).

Liderados por Lampreia, o grupo é adepto de uma crença irrestrita nos regimes internacionais e usa uma abordagem moderada para falar de liderança regional, soberania compartilhada e integração, procurando alinhar-se ao discurso tradicional da diplomacia, sem se comprometer com qualquer postura mais incisiva. Por outro lado, os autonomistas de Lula buscaram maximizar a voz do Brasil em defesa de uma reforma institucional na ONU, atuando ativamente em rodadas multilaterais de comércio e liderando os países emergentes em questionamentos dos termos, além de assumir postura de *paymaster* da integração regional por meio do BNDES (SARAIVA, 2010). Em Dilma Rousseff, identificam-se traços de continuidade da altivez dos autonomistas, uma vez que um brasileiro, Roberto Azevedo, chega à direção geral da OMC, o banco dos BRICS é fomentado e o Brasil questiona livremente o uso da força no conflito Israel Palestina.

Serão usados dois acontecimentos para demonstrar a atualidade do debate entre autonomistas e institucionalistas (que ultrapassou essas duas ocasiões), e a ideia de que os ares de coesão que caracterizam a política externa brasileira não inibem divergências internas naturais dentro do Itamaraty pós 1990. O primeiro é o caso dos vazamentos pelo Wikileaks, em 2011, de documentos oficiais estadunidenses que narram uma conversa entre Lampreia, denominado “ex ministro” e o embaixador americano em 2008, na qual são feitas críticas à gestão da política externa daquele momento, em tom analítico e pessoal.

Lampreia deemed Lula a conservative pragmatist, suggesting that his foreign policy countervails the orthodoxy of his economic policies(...) Regarding foreign policy, Lampreia confirmed that presidential advisor Marco Aurelio Garcia is a close personal Lula friend, noting that this must be humiliating for Foreign Minister Celso Amorim to not be involved in FARC hostage release situation (WIKILEAKS, 2011).

O segundo acontecimento está na narração do debate entre institucionalistas e autonomistas sobre os rumos da PEB nos livros de Lampreia (2014), *Aposta em Teerã*, e de Amorim (2015), *Teerã, Ramalá e Doha*. O primeiro utiliza o caso do acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã, para classificar a política externa do governo PT de ingênua e excessivamente confiante.

A atuação em Teerã depõe contra nosso objetivo de um assento no Conselho de Segurança da ONU (...) esse objetivo permanente e legítimo do Brasil não se realizará através da abertura de embaixadas em todos os países-membros da ONU, inclusive os mais irrelevantes no cenário internacional, pois não é uma campanha eleitoral (...) o melhor será priorizarmos nossa contribuição nas grandes questões em que temos credenciais reconhecidas: mudanças climáticas, preservação do meio ambiente, não proliferação nuclear, direitos humanos ou comércio internacional. Aí reside a essência de nosso *soft power*. (LAMPREIA, 2014, págs. 137-138).

Por outro lado, Amorim (2015) faz uma narrativa das motivações da *política externa ativa e altiva*, como ficou conhecido seu período a frente do Itamaraty, e ilustra os acontecimentos mais marcantes de sua gestão. Em relação às críticas recebidas, e as taxações de erro no acordo com o Irã, tece o seguinte comentário.

Na maioria dos países, independente de críticas pontuais, a participação no encaminhamento de grandes questões políticas e econômicas, mesmo as que não afetam diretamente os interesses diretos do Estado em causa, é objeto de comentários que denotam satisfação e orgulho. Intrigava-me o fato de aqui, ao contrário. (...) Eu me perguntava (e ainda me pergunto) a razão desse apego a uma posição secundária e de dependência, com raízes aparentemente tão profundas em nossos formadores de opinião (e não tanto, aliás, em nosso povo, como pude constatar em manifestações espontâneas de cidadãos das mais diversas classes sociais). (AMORIM, 2015, pág. 103).

Este embate acontece simultaneamente às manifestações por parte da corporação diplomática, em decorrência das eleições de 2014, e reeleição do governo Dilma, conforme descrito na introdução. Destacam-se dentre os descontentes, o antigo embaixador em Washington de FHC, Rubens Barbosa, responsável pelo programa de política externa do candidato Aécio Neves (PSDB-MG) (COELHO, 2014) e Rubens Ricúpero, que tem seu legado, assim como FHC, relacionado ao Plano Real (MARTINS, 2014).

Os comentários que vieram a público são interpretados por Casarões (2014) como uma crise de neutralidade ideológica, crise de dissonância cognitiva e uma crise de legitimidade social, naturais ao processo de democratização pelo qual vem passando a política brasileira e também o Itamaraty como instituição. Cabe ressaltar,

este não foi um fenômeno que apenas sucedeu no período eleitoral, embora neste período tenha aparecido de maneira contundente. Lima e Duarte (2013) escrevem antes do período eleitoral, e já falam em um discurso crítico à política externa dos governos PT, baseado no argumento de partidarização, e concentrado particularmente entre indivíduos de oposição. No seguinte trecho Belém Lopes (2011) relembra manifestações anteriores:

O embaixador aposentado Rubens Barbosa acrescenta criticamente, mirando o caso de Marco Aurélio Garcia, atual assessor especial para assuntos internacionais da Presidência da República e ex presidente nacional do PT e que a estratégia brasileira de aproximação dos países da América Latina pelos canais partidários é de todo equivocada (...) Celso Lafer (2009) também declara, sobre a suposta partidarização da PEB, que a filiação de Celso Amorim ao Partido dos Trabalhadores em 2009 é mais um forte indício dessa ruptura (...) Abdenur adjetiva a PEB de Amorim/Lula de “ideológica” e “antiamericanista”, além de denunciar a “intolerância à pluralidade de opinião” no seio do Itamaraty, Abdenur ajudou a promover o desencandeamento de tensões políticas que se arrastam até hoje. (BELÉM LOPES, 2011, 79-81)

Belém Lopes também trata de expor críticas dos denominados autonomistas, e cita o caso da condenação pública de Samuel Pinheiro Guimarães à ALCA e a punição de ser removido do IPRI pelo então chanceler Celso Lafer.

O que é possível concluir, através da breve exploração, é que o incômodo manifesto por alguns diplomatas no ano de 2014 ganha destaque em um período chave para a democracia: eleições presidenciais. Quando em um momento de tal significância existe um debate a respeito dos rumos de política externa, se mostra evidente o quanto a democratização da mesma segue em evolução e o quanto está sujeita à observação da opinião pública.

Outro ponto que cabe destacar é o fato de os dissensos internos que estão em debate no período de redemocratização alcançarem a mídia, mostrando como a formulação da PEB é fruto também de uma contraposição de ideias, e colocando em cheque a coesão irrestrita da corporação diplomática. A atuação dos atores envolvidos no trato internacional está inevitavelmente mais transparente e sujeita as forças sociais, do que em outros períodos da história brasileira.



### 3. LÍDERES

#### 3.1 O líder e a formulação de política externa.

Apesar de predominar na arena de política externa a atuação e autogerenciamento do corpo diplomático, em suas particularidades elitistas, existe, acima desses indivíduos, como identificado em Duroselle (2000), Hill (2003), Hermann (1980) e Danese (1999), uma liderança responsável pelas ações do corpo executor e pela concepção da política externa de um Estado, com motivações racionais e psicológicas.

Para esses autores, a liderança da política externa é majoritariamente identificada na figura central do poder executivo, mesmo que o ministro da pasta seja o coordenador da operacionalização (HILL, 2003). Danese (1999) ressalta que doutrinas do direito internacional e a experiência empírica dos Estados colocam a diplomacia como prerrogativa de um indivíduo, seja ele chefe de governo ou de Estado, enquanto a chancelaria e seus respectivos membros constituem um braço auxiliar, fornecedor de tecnicismo e expertise para aconselhamento e implementação da agenda.

O elemento comunicação com a sociedade e grupos de interesse decorre em duas colocações. A primeira é referente aos chefes de governo serem canais mais abertos, em comparação a um corpo diplomático reconhecidamente pouco afeito à conversação social, e, portanto, a via que grupos de interesse e outros *outsiders* encontrarão mais facilmente para reclamar seus interesses (HILL, 2003). O seguinte trecho complementa essa colocação.

A diplomacia presidencial é uma oposição funcional à burocracia, e tem maior capacidade de estabelecer um diálogo político com a sociedade. Por isso mesmo, a ânsia por resultados imediatos, busca visibilidade e tudo mais que mobilize os olhares do eleitorado contrasta com o anonimato dos diplomatas. (DANESE, 1999, pág. 53).

A segunda colocação é que, apesar de haver espaço para acreditar em uma visão mais pessimista, como a de Hill (2003), que entende a conformação da política externa em um espaço de recursos de Estado e pouca legislação, em um cenário extremamente propenso a trabalhar longe do olhar popular e em um ambiente decisório pouco estruturado. Existe outro lado, especialmente em regimes

democráticos, quão mais proativos se mostram os chefes em relação à condução da política externa, mais evidente é a capilaridade das relações internacionais para maximização de votos e mobilização da opinião pública (DANESE, 1999).

Uma das consequências da democracia é a diplomacia aberta. Com efeito, a diplomacia não mais se restringe ao trabalho das chancelarias, que dispensam a perspectiva da cidadania. Requer cada vez mais o apoio da opinião pública interna e internacional. A diplomacia de encontros e visitas de chefes de Estado e chefes de governo é uma expressão de regimes democráticos. Traduz a ideia democrática do exercício em público de uma política pública: a política externa (...) o diálogo entre os líderes dos diversos países, que acelera o processo decisório em momentos cruciais e permite à opinião pública mundial identificar os Estados como atores da vida internacional por meio de seu mandatário, é hoje uma prática necessária e recorrente (Celso Lafer APUD DANESE, 1999, pag. 63).

Se por sua vez, a burocracia de política externa abordada anteriormente é um ator, ou agente institucionalizado, capaz de manter sua influência para além de assuntos pontuais, conforme nomeado pela disciplina de APE, reconhecemos no líder um ator de tanta importância quanto, e também parte da estrutura estatal. Mesmo que no caso brasileiro, a atuação do líder, o presidente, esteja vinculada a ideia de um mandato de quatro anos, que pode se prolongar através da eleição por igual período, considera-se que o papel do chefe do executivo brasileiro, independente de quem esteja no cargo e do interesse do gestor, permanece preservado segundo a Constituição Federal.

A atuação do chefe de governo e da burocracia, como atores institucionais, está intrinsecamente vinculada. Permanecendo, porém, o primeiro em melhor posição hierárquica, dada a capacidade de conformar e demitir governo (HILL, 2003). Todo líder depende de um *staff* profissional que o cerca, um grupo de peritos e conselheiros (HILL 2003; DUROSELLE, 2000). Em outras palavras, um círculo decisório de confiança, composto por atores de mandatos igualmente formais, ou de outros que assumam importância de acordo com a percepção de cada chefe e que contribuem para a política externa como produto final.

No caso de Lula da Silva e Dilma Rousseff, por exemplo, o assessor da Presidência da República para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, assume papel diferenciado, através de delegação da presidência, gerenciando crises regionais, o que outrora, a experiência histórica mostra, ficaria a cargo de um diplomata pertencente à Casa de Rio Branco.

Duroselle (2000) reconhece como legítima uma composição dessa natureza, uma vez que afirma não serem a equipe decisória e a de execução necessariamente as mesmas, visto que a primeira é fruto de uma escolha oficial e a segunda uma escolha *ad hoc*, no qual as vezes pode deixar nítido que o chefe não tem tanta confiança no chanceler, e prefere outro assessoramento. Não que seja esse o caso de Lula da Silva e Rousseff, mas apenas para mostrar, no que tange a conformação de equipe e capacidade de ação, o chefe tem a autonomia que outros atores institucionais não gozarão simultaneamente.

O conhecimento dos objetivos reais é uma das tarefas mais árduas para o historiador, pois tudo o que há de egoísmo no homem aplica-se tanto ao líder quanto a um cidadão comum (RENOUVIN, APUD DUROSELLE, 2000, pag. 139). Quando analisamos indivíduos que possuem responsabilidade direta sob a formulação de política externa, conseqüentemente é reconhecido que o cálculo de escolha racional para tal questão não será simplesmente matemático, sendo necessário alinhá-lo a uma apuração histórica relacionada à análise biográfica e psicológica, assim como é ressaltado por todos os autores citados nessa unidade do capítulo.

Avaliar os valores, temperamento, motivações decorrentes do meio social, educação e circunstâncias particulares individuais são instrumentos para reconhecer a lógica que rege singularmente cada líder e suas respectivas escolhas imperfeitas, avalia Duroselle (2000), a busca pelo triunfo e reconhecimento póstumo, adesão a uma ideologia ou partido, e a preocupação em não ser injustiçado pela história são elementos que geralmente conduzem atuações proativas.

Em complemento à necessidade de reconhecimento e aprovação, Hermann (1980) ressalta o papel das crenças (em suas autocapacidades de gerenciamento, nacionalismo, ideologia), complexidade conceitual e capacidade de estruturar e processar informações, além de estilo e capacidade interpessoal (em um espectro que vai de paranoico à maquiavélico). Esses elementos subjetivos conduzem, segundo a autora, a atuação do líder em qualquer arena, independente de se tratar de uma política doméstica ou externa.

Ainda de acordo com Hermann (1980), a formação em política externa, experiências anteriores em relações internacionais, tornam o líder mais propenso a desenvolver interesse por política externa e imprimir uma personalidade de destaque

na condução. Mas isso é passível de questionamento. Hill (2003) reconhece que um chefe de governo não precisa saber a respeito de aspectos técnicos da política externa, desde que interessado sobre o tema e bem assessorado. Como observado por Amorim (2015) ao narrar (como partícipe de um período cujo interesse do líder é inquestionável) um Lula da Silva com fortes desejos de imprimir seus ideais na política externa, todavia sem o conhecimento do trato internacional necessário, que por sua vez Amorim possuía, para construir o perfil de atuação.

Por sua vez, Hill (2003), além dos propósitos de um legado relevante, sublinha a importância de uma personalidade que englobe desejos de movimentos políticos, e que saiba lidar com, e compor, um *foreign policy executive* capaz de gerar ações e não paralisar diante de divergências internas.

Cabe acrescentar, sobre a importância da proatividade do líder para a política externa, a definição de Duroselle (2000), segundo o qual o interesse nacional é o objetivo final que deve ser buscado pelo líder, sob o significado de busca de um Estado por poder, glória e segurança. O chefe agrega ao interesse nacional seus valores, e certas confusões com os objetivos pessoais decorrem naturalmente, devido a liberdade de escolha do líder para definir objetivos.

A atuação internacional, portanto, tomará formas de prolongamento da personalidade do líder, projetando para o exterior quem ele pensa, ou procura ser, “o salvador”, “pacifista”, “estrategista” ou “a mente brilhante nas negociações” (DUROSELLE, 2000). Danese (1999), ao analisar o caso brasileiro, reconhece a importância da diplomacia presidencial para a promoção dos interesses brasileiros no exterior, e como a mesma consolidou-se na década de 1990, em particular no governo FHC, como prática regional e internacional, diante do entendimento que a economia brasileira dependia da autocapacidade de inserção nos debates globais, fazendo-se valer os interesses particulares como Estado.

Apesar de ser inevitável que o chefe de governo ou de Estado seja reconhecido como o líder da política externa, isso não implica prontamente em uma postura ativa de coordenação e de apropriação do papel que teoricamente lhe cabe, devido exatamente às peculiaridades de cada personalidade e à profundidade do interesse individual pela agenda internacional. Disso decorrem diversos arranjos para o círculo decisório, em que o líder abdica de um papel assertivo.

Quando há uma recusa tácita do líder, em seu desinteresse por política externa, ainda assim ele não se ausenta radicalmente, cabendo-lhe delegar o que era sua função à burocracia, e atuar ratificando o que for decidido por esse corpo. Tanto para Hill (2003) quanto Hermann (1980), o momento de transição entre duas lideranças é reconhecido como o momento crítico, em que características das personalidades dos chefes tornam-se latentes, envolvendo naturalmente o *foreign policy executive* e a burocracia em uma instabilidade adaptativa ao novo contexto. Especialmente quando ocorrem mudanças entre um líder que permitia à burocracia se apropriar de todo o processo, e outro que pretende acompanhar a gestão de política externa mais atentamente – e vice-versa.

Aliado ao choque que pode resultar da alternância brusca entre personalidades no poder, é importante ressaltar que a relevância do líder pode mudar de acordo com o regime de governo e a cultura política de determinado país, sendo algumas realidades mais propensas ao culto de personalidade do que outras (HILL, 2003).

Mas, se a política externa esteve historicamente relacionada a um corpo diplomático, quando é que esse grupo passou a conciliar sua esfera de atuação com a alta cúpula de governo? Duroselle (2000) relembra um encontro adverso entre o rei Jacques II, da Inglaterra, e o francês Luís XIV, em que o segundo, após um auxílio para reconquista de territórios diz “meu caro, espero não nos encontrarmos mais” – que na prática significava: espero que volte ao seu trono (Duroselle, 2000, pág. 278), hoje as fronteiras entre Inglaterra e França foram minimizadas pelo Eurotúnel ou algumas breves horas de avião ou traslado marítimo e um encontro entre os líderes de ambos países acontece de maneira corriqueira, seja bilateralmente ou através das instâncias comuns europeias.

Para Duroselle (2000), essa mentalidade é modernizada apenas no século XIX, com a melhoria nos transportes e meios de comunicação, além da ação de Napoleão sob o território europeu. Congressos de Viena (1814 e 1815) reuniram soberanos; as mais relevantes reuniões do Concerto Europeu (1856 – Paris e 1878 – Berlim) também abrigaram larga proporção de líderes. Por sua vez, em 1648, a “Paz de Vestfália” foi negociada por plenipotenciários: quando, nos tempos atuais,

uma negociação de tamanha complexidade não contaria com os mandatários dos Estados partícipes?

Os Estados Unidos, para Duroselle (2000), adere à tendência tardiamente, sendo Wilson, em 1918 o primeiro presidente a viajar à Europa. Em uma visão diferente, Danese (1999) atribui à constituição americana o pioneirismo em estabelecer democraticamente a competência originária do Chefe de Estado para conduzir política externa. O amadurecimento dessa prática estadunidense não só tornou a relação entre condução de política e presidente um fato irrevogável e inquestionável para o país, como também serviu de modelo exportado para outras constituições.

Nesse aspecto, o autor ressalta que as constituições brasileiras seguem a regra estadunidense, sendo o imperador, de acordo com o documento vigente à época, já responsável pela delegação do corpo diplomático e negociações internacionais. Em 1891, a constituição brasileira republicana atribuiu ao poder legislativo, basicamente, a função de vigiar a conduta do executivo na matéria, votando e ratificando algumas capacidades. A constituição mais recente, de 1988 é uma herdeira das anteriores neste aspecto (DANESE, 1999).

### 3.2 A liderança brasileira de política externa após a Constituição de 1988 – uma perspectiva histórica.

Ao fim do período militar, as discussões a respeito de que caminhos o regime político brasileiro deveria seguir indicava diversas possibilidades, inclusive, a adoção do parlamentarismo. Entretanto, é considerado pelos estudiosos do tema, vide Figueiredo e Limongi (2001) e Peixoto (2015), que a Constituição de 1988 é o triunfo da estrutura de sistema já predominante na história brasileira, em que o Executivo permanece exercendo papel preponderante. Em 1993, observado o artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF 88, ocorre o referendo popular acerca da forma e sistema de governo (TSE, 2013), consolidando o a estrutura presidencial, e reduzindo o espaço dos defensores do parlamentarismo.

O presidencialismo de coalizão estruturado desde então no Brasil, apesar de manter um modelo historicamente consistente, altera radicalmente seu *modus operandi*, uma vez que o chefe do Executivo passa a contar com o que Figueiredo e Limongi (2001) nomeiam “poderes legislativos presidenciais” em maior abrangência.

Esse aspecto legislativo é capaz de dominar a elaboração de orçamento e determinar conteúdo e prioridades referentes às agendas enviadas pelo presidente ao Congresso Nacional, aproximando as funções de ambos os poderes, e proporcionando ao poder Executivo capacidade de controle da pauta legislativa.

Ainda em busca por definições a respeito do modelo de atuação presidencial, Rego (2015) entende que a denominação “presidencialismo de coalizão” é decorrente de uma governabilidade estabelecida através da capacidade do presidente em gerenciar as relações com legislativo, buscando conformar uma “coordenação política de governo”, e podendo utilizar ainda ao seu favor a contratação para cargos da administração pública direta, compondo sua equipe com indicações de partidos da base governista. Sobre o tema, Lassance (2015) pondera:

No âmbito da própria Presidência da República, editam-se medidas provisórias, decretos, nomeações, e tantos outros instrumentos unilaterais que têm relevância crucial para a ação governamental; e, no âmbito dos ministérios e outros órgãos, as instruções normativas, resoluções e até portarias e notas técnicas cumprem papel de destaque, nem sempre reconhecido em amplas dimensões. Tais atos definem as diretrizes das políticas, criam programas e ações, manejam e remanejamos os orçamentos, imputam obrigações à burocracia e concebem formas de relacionamento com o público. No médio e longo prazos, a combinação de atos unilaterais e sua disseminação na atividade governamental acabam por conformar verdadeiros padrões de governança (LASSANCE, 2015, pág. 76).

Dentro de um sistema cuja formatação está sujeita à relevância diferenciada do presidente como líder de governo e de Estado, a Constituição de 1988 estabelece, entre as funções do líder, a formulação de política externa. Baseado nessa constatação, Sato (2015) conclui que toda diplomacia no seio do Estado brasileiro só pode ser presidencial, conforme estabelecimento constitucional, e qualquer abordagem de diplomacia presidencial como uma terminologia diferenciada, na realidade um pleonismo.

A tabela abaixo é uma seleção de incisos do artigo 84, que explicitam a capacidade diferenciada de ação do superpresidente brasileiro, e em destaque os incisos sobre política externa.

<b>Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:</b>
I - Nomear e exonerar os Ministros de Estado;
II - Exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
IV - Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
V - Vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI – Dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
<b>VII - Manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;</b>
<b>VIII - Celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;</b>
<b>XIX - Declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;</b>
<b>XX - Celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;</b>
<b>XXII - Permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;</b>
XXIII - Enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;
XXV - Prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;
XXVI - Editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;
XXVII - Exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Fonte: BRASIL, 2016.

A despeito de toda disposição constitucional referente ao presidente como decisor central de política externa, é unânime a ideia que a diplomacia presidencial se apresenta para o Brasil como um fenômeno recente e fora de padrões, e parece, apesar da norma, ter-se instaurado costumeira apenas a partir de 1995, por uma aliança entre condicionantes conjunturais e a personalidade dos presidentes. Embora caiba salientar, que desde a CF 88, exista certa atuação presidencial, porém em menor significância.

O chefe do Executivo brasileiro, ao longo da história, poucas vezes se apropriou da possibilidade de assumir a liderança para a política externa (ALMEIDA, 2015). Sato (2015) lista como fenômenos mais antigos Eptácio Pessoa, que estava na Conferência de Paz de Versalhes quando eleito presidente; Jânio e a polêmica PEI; JK e a Operação Pan-Americana; Geisel e o acordo nuclear com a Alemanha.

O contexto internacional da década de 1990 reclamava uma mudança comportamental. A interdependência complexa, o mundo funcionando através de uma intensidade de fluxos pouco convencional demandava reações inovadoras que ultrapassassem os parâmetros clássicos de tomada de decisão, outrora delegado à burocracia. Reuniões de Cúpula se tornam muito mais usuais, a exemplo dos “Gês” (5, 10, 20...) e a busca por soluções globais (VIZENTINI, 2005) mobilizam as lideranças em todo o mundo, derrubando a ideia de que líderes só se reúnem diante de grandes crises (SATO, 2015).



Em plano regional, a criação do MERCOSUL se dá nesse período, diante das demandas globais de novos meios de inserção internacional e integração. Para Malamud (2010), o funcionamento do bloco, desde sua origem, tem se baseado na diplomacia presidencial, e é a partir do engajamento da cúpula regional, em particular brasileira e argentina, que o amadurecimento do bloco tem se mostrado possível. A tendência de os presidentes sul-americanos concentrarem poderes em si, além de capacidade de veto ao Legislativo, é reconhecida pelo autor como circunstância favorável.

Dessa forma, o engajamento de Sarney junto à Alfonsín, presidente argentino, para criação do MERCOSUL foi o legado deixado pelo presidente, uma vez que a aproximação ocorreu por interesses desses indivíduos, independentemente da existência, ou não, de demandas populares por aproximação (MALAMUD, 2010) cabe resguardar o papel do Itamaraty para as negociações. Em uma visão mais crítica, Almeida (2015) interpreta que o interesse de Sarney pela política externa não foge à média histórica brasileira, e que a condução da diplomacia presidencial foi restrita ao aprofundamento das relações com a Argentina e demanda por um tratamento político para a questão da dívida externa.

Como diplomata, esse autor ainda ressalta que diante da ausência de iniciativas propriamente presidenciais, houve liberdade para que o Itamaraty elaborasse e orientasse a agenda presidencial, restando como interesse particular de Sarney apenas a realização da reunião de países lusófonos no Maranhão, sua terra natal.

Ademais, o esgotamento do Processo de Substituição de Importações, gerou uma nova demanda para inserir o país nos debates das rodadas multilaterais de comércio, e dos fluxos comerciais oriundos dessas (DANESE, 1999). Disso, também resultaram esforços para reduzir o papel do estado na economia em Sarney, maximizado na gestão de Fernando Collor, que, por sua vez, utilizou a política externa em função desse objetivo, com uma retórica mais eficaz do que propriamente a ação, destacando a importância da inserção competitiva (FONSECA, 2011).

Para Belém Lopes (2011), a política externa de Collor em um primeiro momento sofre fortes influências da visão do presidente, e como consequência,

eleva no Itamaraty uma corrente de diplomatas minoritária, os liberais (FARIA et AL, 2012; FONSECA, 2011). Almeida (2015) ressalta que a figura de Collor foi fundamental para abertura econômica e liberalização comercial, mesmo com uma ousadia “nem sempre bem concebida, ou bem administrada”, pois tais proposições seriam impedidas pela forte pressão que os grupos de interesse submeteram a burocracia e a diplomacia.

Fonseca (2011), por sua vez, entende que Collor teve uma postura radical afirmativa ao Consenso de Washington, relacionada diretamente à imagem presidencial, enfraquecida pela crise que viria a resultar no impeachment, e quando em meio à intempérie, Francisco Rezek é substituído pelo chanceler Celso Lafer, há uma reversão gradual para uma posição moderada. Referente ao relacionamento do então presidente com o ministério, cabe a seguinte narrativa de Casarões (2012), em exame do tema.

Ressalte-se que a tentativa de fortalecer a face liberal de um Itamaraty dividido – e não miná-lo por fora, como sugerem os críticos – sinaliza que a instituição gozava de prestígio junto ao presidente. “A eficiência da corporação diplomática foi frequentemente mencionada por Collor, e diversos diplomatas foram nomeados em outros ministérios e na assessoria da presidência”, (...) Tanto é que a figura mais próxima do presidente-eleito durante o período de transição de governo foi um diplomata de carreira, Marcos Coimbra, que também era seu cunhado – casado com a irmã do presidente, Leda Collor. Ele se transformaria em chefe de gabinete e assessor diplomático do novo chefe de Estado, assumindo um papel central nas determinações organizacionais da política externa. (CASARÕES, 2012, pág. 146)

As visões históricas de Fonseca (2011) e Almeida (2015) quanto ao período Itamar Franco são muito aproximadas. Ambos ressaltam que o presidente assume o país em meio à instabilidade interna, e talvez por isso, ou por nutrir outras preferências pessoais, resume a sua atuação na diplomacia presidencial à mera ratificação da burocracia, e atribuição ao chanceler de grande margem de manobra para gerir a política externa. Além disso, a pasta de política externa, comandada por Fernando Henrique Cardoso é marcada pela ampliação e institucionalização das consultas do Itamaraty à outras agências governamentais e sociedade civil.

Um momento emblemático: Itamaraty, frente ao *low profile* presidencial, comandado por um acadêmico, se engaja em medidas de democratização da política externa, outrora restrita à poucas mãos diplomáticas. Historicamente adverso, embora seja possível alcançar a reflexão de Faria (2008), nada mais

conveniente para o Itamaraty do que controlar, conforme conveniência ao seu *esprit de corps*, a proporção de democratização da PEB. Embora um civil à frente do processo seja algo relevante para se considerar.

Para o período de FHC na presidência, Almeida (2015) usa a expressão “enfim a diplomacia presidencial”, Danese (1999) fala que a remodelagem da atuação presidencial em termos de política externa dava a impressão que a diplomacia presidencial no Brasil estava sendo cunhada do zero. Em relação ao período de redemocratização, Fonseca (2011) destaca que “como em nenhum momento, até então” houve tal apropriação de suas funções constitucionais referentes à agenda internacional.

É possível identificar que as ações presidenciais anteriores aqui citadas, quando aconteciam, estavam em forte medida relacionadas a interesses específicos em uma, das tantas agendas tratadas pela sociedade internacional, enquanto a burocracia ficava responsável por continuar sua autotutela na implementação e formulação de outras pautas. Em FHC, diferentemente, o presidente passava a atuar em uma combinação de eixos – Estados Unidos e Europa, onde era conhecido como acadêmico, relações sul-sul com a América e outras regiões pouco enfatizadas (CANSON e POWER, 2009) - dessa atuação diversificada resultou a posse das devidas responsabilidades como líder do *foreign policy executive*, alinhando discurso e atuação.

O comportamento da imprensa nesse momento também demonstra o choque com o novo tipo de conduta: era contabilizado o tempo que o presidente gastava fora do país, e um programa humorístico no canal de maior audiência da televisão o apelidou de “Viajando Henrique Nervoso” (FARIA e RIBAS, 2011), sobre seu período de diplomacia presidencial, FHC responde.

Só os ilusos acreditam no disparate de que alguma forma de lazer esteja entre as razões dessas viagens, ou que elas se limitem a buscar a expansão do comércio. (CARDOSO, 2006, p. 602 APUD FARIA e RIBAS, 2011)

A que se deve a mudança de postura, diante do padrão histórico? Primeiro, há quem ressalte a capacidade de aproveitar os constrangimentos e possibilidades favoráveis em ambiente internacional e interno (FONSECA, 2011; SIMÃO, 2015; SATO, 2015). O amadurecimento democrático, e principalmente a reorganização econômica oriunda do Plano Real demandavam que a comunidade internacional

fosse encarada de outra forma. Canson e Power (2009) além disso, mencionam a diversificação de assuntos sendo discutidos a nível internacional capazes também mobilizar opiniões da sociedade civil global sob comando dos líderes de política externa, criando um ambiente internacional de engajamento multinível inevitável.

Outra explicação para o engajamento presidencial é oriunda da observação de aspectos da personalidade de FHC, e também da aplicação da colocação de Hermann (1980), quando reconhece a importância da formação em política externa. Sua experiência prévia como chanceler, em um governo cujo interesse de Itamar Franco pelo trato internacional era insignificante, pode ter favorecido a composição dos propósitos por uma diplomacia presidencial proativa.

Corroborar essa ideia, o fato de no governo FHC terem ocorrido transformações institucionais para a conformação da PEB, ampliando o debate para outras instâncias estatais e sociais (BELÉM LOPES, 2011), o que não deixa de ser uma continuidade do trabalho executado por ele a frente do MRE. Belém Lopes (2011) exemplifica com a Assessoria de Relações Federativas para incorporar demandas subnacionais ao interesse nacional. Outro fato que testemunha o papel da experiência é a referência no texto de Almeida (2015) à harmonia entre o trabalho do Itamaraty e o presidente, com intuito de empreender a política externa, e o suporte recíproco.

Além disso, Canson e Power (2009) lembram uma carreira previamente construída com vínculos como um dos criadores do PSDB, um dos partidos mais influentes da democracia contemporânea brasileira, e por se tratar de um intelectual de obra conhecida à nível internacional, o favoreceram individualmente como uma liderança proativa.

Cardoso maintained strong ties with socialist and social democratic parties in Europe. In the 1990 the rise to prominence of Clinton and Blair, together with the writings of sociologist Anthony Giddens (the intellectual architect of New Labour), led to the creation of the short lived "Third Way" movement in which Cardoso was the primary voice from the developing world. Cardoso's inclusion in the high-profile Progressive Governance summits both underscored his own emphasis on North-South relations and enhanced his growing reputation as Latin America's senior statesman, further accelerating the presidentialization of foreign policy. (CANSON e POWER, 2009, pág. 127).

### 3.3 A transição de liderança em política externa: de Lula da Silva para Rousseff

Ao longo da sua vida política, Lula da Silva foi reconhecido por transmitir uma imagem muito clara de líder e de oposição ao status quo vigente, tanto a nível doméstico, quanto internacional, independente de isso ser interpretado para o bem ou para o mal. Em 2002, diante da possibilidade real de tornar-se presidente do Brasil, após concorrer em todas as eleições diretas para o cargo desde 1989, o mercado sofre um surto de pânico, pelos investidores duvidosos das medidas econômicas que possivelmente Lula pudesse instituir ao alcançar o poder. O seu histórico como liderança de esquerda e por abraçar um polo ideológico diferente de FHC foram estímulos fortes a essa dúvida.

Nessa altura, Lula já era uma figura conhecida tanto no exterior, quanto no Brasil, transmitindo para aliados e adversários altivez e capacidade de mobilização em torno de seus objetivos. Lula vem de uma história de superação através da política, veio de origem humilde, sem formação intelectual, começou sua atuação como líder sindicalista. Independente disso, desde a construção do PT, estabeleceu-se como uma liderança política identificada junto aos movimentos anti-imperialistas.

In the 1980s the PT was a Strong supporter of Nicaragua and especially of Cuba, where several key PT figures had spent time in exile. In the 1990s the PT developed strong fraternal ties with the Alianza in Argentina and the Frente Amplio in Uruguay, and after 1998 with Venezuelan president Hugo Chavez. The PT developed strong connections with NGOs, solidarity movements and leftist parties in the North. Also, the timing of Lula's rise to power coincided with an increase in the number of politically sympathetic interlocutors in Latin America. (CANSON e POWER, 2009).

A força da personalidade de Lula parece ter se acomodado perfeitamente nas previsões de atuação do presidencialismo de coalizão. De maneira a garantir a governabilidade, soube acomodar grupos de interesse e movimentos sociais na sua conformação ministerial, vide caso do Agronegócio e MST (SABOURIN, 2007), estabeleceu um diálogo contínuo com a classe empresarial e sociedade civil, projetando essa articulação para a agenda exterior (HIRST et Al., 2010). Aliado a isso, também soube fazer uso das prerrogativas legislativas do Executivo. Lassance (2015), elenca que os programas sociais que marcaram o governo Lula foram estabelecidos através de decretos – Luz para Todos e PAC – e medidas provisórias – Pró-Uni e Bolsa Família.

No que tange a política externa, a atuação internacional adquiriu novas nuances, seja pelo bom momento econômico, ou pela capacidade de se inserir em

maior medida em debates internacionais (HIRST et Al., 2010), Lula estabeleceu em seu discurso de política externa um argumento muito claro acerca de solidariedade para com a vizinhança, no qual a integração regional é reconhecida como estratégica para o desenvolvimento nacional tanto brasileiro, quanto dos outros países envolvidos (PERRONE, 2014), e há na literatura acerca de diplomacia presidencial um consenso que esse demonstrou, como “nunca antes”, um interesse e proatividade ao trato internacional (CANSON E POWER, 2009; ALMEIDA 2015, LIMA E DUARTE 2013; FONSECA, 2011; MALAMUD, 2010; HIRST et Al 2010) potencializando o alcance da liderança anterior. Assim como antecessor, Lula sofreu críticas pelo engajamento, e os gastos da troca da aeronave “Sucatão” pelo “Aerolula” foi um ponto muito explorado pela imprensa (FARIA e RIBAS, 2011).

A opção por priorizar a América do Sul como esfera de atuação, e por maior horizontalização das relações exteriores, foi uma escolha pragmática, refletida em ações e discursos, que despertaram discordâncias naturais a qualquer processo. Os discursos incômodos identificavam nessa escolha um alinhamento às preferências partidárias do PT, sem qualquer conexão com o interesse nacional. Esse tipo de retórica parece desconhecer o interesse nacional disposto na Constituição e a existência de espaço natural em um regime democrático para que os governos incluam na agenda de política externa suas orientações, toda *policy* é por si politizada (LIMA e DUARTE, 2013). Vigevani e Cepaluni (2007), sobre a estratégia de política externa de Lula concluem:

A análise das posições governamentais indica claramente, o que é criticado pelos opositores, que Lula da Silva busca parceiros estratégicos no Sul para ter maior poder de barganha nas negociações internacionais. As relações com os países ricos são consideradas fundamentais, buscando-se um equilíbrio maior, inclusive no tocante aos Estados Unidos. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, pág. 322).

Uma postura desalinhada em relação à ALCA, liderança na criação da UNASUL e Conselho de Defesa Sul Americano como alternativas regionais extra eixo Estados Unidos, posicionamento firme na ONU reclamando a necessidade de o Conselho de Segurança abraçar uma composição que traduza melhor a atual ordenação do mundo, fortalecimento dos BRICS, criação do IBAS entre as três maiores democracias multiétnicas do mundo, Brasil, Índia e África do Sul, aprofundamento sem igual do MERCOSUL, Davos, Doha, diálogos com os países

árabes em um momento em que a maior potência reunia aliados para uma empreitada no Oriente Médio, foram algumas das atuações diversificadas que resultaram em um novo momento de política externa.

Discursando sobre o legado internacional, Lula fala sobre a importância de mudança de mentalidade que aconteceu no seu governo, em relação à política externa:

Já temos donos para tudo, ou seja, nós entramos como coadjuvantes, de forma secundária, terciária, sem muita importância (...) A verdade é esta: nós não éramos levados a sério. Mas, mais importante: nós não éramos levados a sério porque nós não nos respeitávamos. Sejam francos: tivemos neste país, durante muito tempo, uma parte da elite dirigente com complexo de vira-lata, quer dizer, eles nem queriam disputar para ser iguais aos demais, eles já se achavam inferior. (SILVA, 2014, Pag. 171)

As escolhas pelo sul do mundo não deixam de refletir a personalidade de Lula, suas experiências anteriores que constituíram sua identidade política, conforme acima descritas. A política externa imprimiu valores e interesses do presidente sem descaracterizar o interesse nacional, como reflexo de Lula ter se colocado à frente de todo o processo. Nesse ritmo, acrescentou ao *foreign policy executive* a relevância adquirida por Marco Aurélio Garcia, assessor da presidência nessa agenda, e antigo secretário do PT.

A despeito da significância da assessoria da presidência, Lula encontrou no Itamaraty respaldo necessário para guinar seus propósitos, dotando-os de todo tecnicismo necessário e estabelecendo uma parceria que ficaria reconhecida como a política externa ativa e altiva (AMORIM, 2015), as iniciativas pautadas em diversificação de parceiros. Reflexo disso está na narrativa amistosa das memórias do chanceler do período:

A confiança do presidente Lula foi um fator fundamental para a ação diplomática que desenvolvi durante os oito anos de seu governo. Na foto, de 2007, fazemos os últimos retoques em um pronunciamento do presidente em Davos. Muito provavelmente, como costumava fazer, Lula terá acrescentado palavras de improviso, mas a mensagem central ficava resguardada. (...)

(AMORIM, 2015, pág. 247)

Raras vezes um presidente se interessou tanto pela política externa quanto Lula. Frequentemente, o presidente deslocou-se ao Palácio dos Arcos não apenas para banquetes ou recepções, mas também para reuniões de trabalho, utilizando-se, para isso, do gabinete do ministro. (AMORIM, 2015, pág. 254)

Entretanto, esta versão é questionada por um grupo de diplomatas que discordam das preferências do governo Lula. Almeida (2015) fala em um aparato burocrático colocado todo a serviço de um homem só, além de uma diplomacia paralela decorrente do compartilhamento de relevância com a assessoria da presidência. Além da opção do presidente por forjar seus próprios discursos em improviso. Leite Ribeiro (2007) fala em “petização” do Itamaraty, e predominância de um grupo e patrulhamento ideológico. Essas posições complementam o discurso de incômodo com a gestão de processos internos descrita em FARIA et al (2012), nas falas dos diplomatas Mario Gibson Barbosa<sup>2</sup> e Marcio Dias<sup>3</sup>.

Institucionalmente, no governo Lula o cargo chefe do Ministério da Casa Civil, que experimentava desde a redemocratização uma oscilação de importância e natureza de funções, se consolidou com atribuições políticas e de gestão administrativa, junto ao legislativo e outras pastas e programas sociais, uma espécie de secretaria executiva da presidência (PEIXOTO, 2015). A atuação de Dilma a frente desse ministério lhe credenciou a suceder a Lula, sob o apelido de “mãe do PAC”, contando forte apoio daquele que, por sua vez, concluía o mandato com 90% de aprovação popular.

Dilma possui um perfil completamente diferente de Lula. É difícil, em um primeiro momento, associá-la a qualquer elemento de liderança. Diferentemente do anterior, jamais havia sequer pleiteado uma eleição para cargo político, não nutria quaisquer vínculos internacionais decorrentes de suas atividades anteriores, e no Brasil, só veio a ser amplamente conhecida a partir das eleições, pois mesmo durante a gestão na Casa Civil, optava por um perfil discreto (BURTON e GOETZEL, 2015).

Diferentemente de Lula, Dilma era de classe média, teve formação acadêmica, porém não ao patamar de FHC, e apesar do engajamento político da juventude, nos idos mais recentes cumpria papéis majoritariamente relacionados à burocracia, ou bastidores políticos. Essa descrição expõe muito mais um perfil técnico e burocrático, do que uma liderança carismática (CORNETET, 2014). Jesus

---

<sup>2</sup> “O Brasil tem, infelizmente, um vasto número de analfabetos. Não me parece conveniente, contudo, abrir as portas de nossa carreira diplomática ao analfabetismo (BARBOZA, 2005, p. A2 APUD FARIA et Al, 2012).

<sup>3</sup> “Difícil engolir calado a série de estrepolias administrativas que vêm sendo praticadas.” (DIAS, 2007, p. A11, APUD FARIA et Al).



(2014) define o período Dilma como uma política externa menos pessoal e sem ênfases ideológicas ou habilidades pessoais.

Almeida (2015) associa o período do primeiro mandato de Dilma Rousseff como uma “tendência à introversão”, em que se torna impossível falar a respeito de qualquer diplomacia presidencial, tendência, para o autor, completamente abandonada pela presidente.

Não se repetiram, nem tiveram continuidade, os grandes empreendimentos iniciados na administração anterior, tanto por natural introversão pessoal da chefe de governo, quanto por sua antipatia aparente por certos rituais dos processos diplomáticos. Nunca houve uma afirmação pessoal de políticas, ou de preferências próprias à nova mandatária (...) sem habilidade negociadora e os dotes pessoais do ex-presidente a nova gestora não soube conduzir os diferentes dossiês nas frentes interna ou externa com a liberdade que era própria ao antigo chefe de orquestra (ALMEIDA, 2015, pág. 204)

Teria ocorrido nesse caso, um cenário em que a liderança de política externa assumida pela presidente se resume à ratificação da atuação burocrática, o que confere certa sensação de paralisia, diante do legado do antecessor. Diferentemente de Itamar Franco, cuja atuação também se deu como mero ratificador, porém com uma burocracia muito mais atuante sob o comando do chanceler, conforme descrito no tópico anterior. É de se questionar mesmo a proporção da atuação ratificante de Dilma, uma vez faltou verba até para a conta de energia das embaixadas. Em comparação a Lula que manteve o mesmo chanceler durante oito anos, Dilma em dois mandatos nomeou três, esse é o único exemplo de atuação como líder, identificado por Almeida (2015).

Quando se trata sobre diplomacia presidencial do governo Dilma e de legados de política externa, uma ideia de descontinuidade de um processo outrora intenso impera, seja em tom moderado, como Cornet et (2014), entendendo o momento como contenção, diante de uma combinação de variáveis referentes à personalidade presidencial e um contexto internacional não tão favoráveis quanto Lula encontrou para atuar, tom também encontrado em Saraiva (2014) que ressalta a continuidade dos propósitos, apesar de através de menor ativismo. A mesma autora assume tom mais firme em texto mais recente, de 2016, vide trecho a seguir, em que ressalta dificuldades mesmo para a corrente que prevaleceu todos esses anos no ministério. Cervo e Lessa (2014) falam em um legado de declínio claro de política externa, cuja

causalidade reside no baixo grau de inovação e no esfacelamento da comunicação estabelecida com setores estratégicos da sociedade em Lula.

O papel da diplomacia presidencial e o papel da presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que haviam acontecido durante o governo Lula foram abandonadas. A vontade política demonstrada pelo presidente Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança na região se perdeu. Os autonomistas do Itamaraty, como defensores de uma política externa com ganhos progressivos através de um aumento constante da participação do Brasil nos debates de diferentes temas da política global foi perdendo espaço (SARAIVA, 2016, pág. 300).

Casarões (2015) em publicação na mídia, fala em desprezo pela política externa e uma herança de “pecados diplomáticos” ao avaliar o primeiro governo. Alega rejeição ao protocolo e tradicionalismo diplomático, vide caso da recusa de credenciais do embaixador indonésio; avareza em relação aos aportes financeiros destinados ao ministério, resultante em débitos com organizações internacionais e contas atrasadas em embaixadas, ambas as notícias frequentemente ganharam lugar na mídia; e falta de articulação para lidar com funcionários do MRE sentindo-se desprestigiados com o arrocho e negligência.

É significativo o esforço da literatura para entender de maneira mais objetiva a mudança entre presidentes, através da quantificação dessa transição. A utilização do recurso comparativo entre o número de viagens presidenciais é vista repetidas vezes, vide Cornetet (2014), Lima e Duarte (2013), Canson e Power (ANO), Ziebel e Silveira (2015) além de outros textos com referências a esses. Os três primeiros anos de governo em Rousseff apresentariam uma retração de -31% em relação ao primeiro mandato de Lula, e -55% em relação ao segundo mandato do antecessor (CORNETET, 2014). Esses dados sugerem retração do ritmo de diplomacia presidencial. Dados quantitativos de abertura de postos (CORNETET, 2014) apresentam também retração, e poderia ser um fator relacionado ao desinteresse da presidente pela expansão da agenda exterior e suposto desprestígio do ministério, aliado ao corte de orçamento sublinhado por Saraiva (2014).

Em contraposição ao negativismo dos dados de viagens, Ziebel e Silveira (2015) mostram que apesar da retração das viagens presidenciais, Rousseff apresentou 260 projetos de cooperação internacional no primeiro mandato, comparação aos apenas 71 do período equivalente de Lula. Esse dado em nada

acrescenta para entender a diplomacia presidencial, visto que são iniciativas que independem da proatividade da presidente, uma vez criadas as bases institucionais para que prosperem. Todavia, mostram a ampliação significativa da internacionalização da gestão de políticas públicas no cerne do Estado brasileiro.

É possível concluir que a diplomacia presidencial teve uma relevância baixa ao longo da história brasileira, cenário que favoreceu o respeito ao Itamaraty como unidade elementar, detentora de capacitação para o trato internacional. Apesar dessa cultura, a Constituição Federal de 1988 estabelece uma base sólida para que o presidente se aproprie de ampla capacidade de exercer liderança em diversos aspectos da administração pública, inclusive do papel central na formulação de política externa.

Essa possibilidade constitucional se une à conjuntura global e doméstica favorável à internacionalização e democratização das políticas públicas, e permite que indivíduos, quando interessados pela agenda internacional, ao alcançarem o cargo de chefia do executivo, se apropriem do devido papel de comando. Essas atuações não são vistas como gestos abusivos, uma vez que conseguem apoio tanto dentro do aparato burocrático, quanto se estabelecem através de uma comunicação constante com a sociedade. Isso, claramente também significa estimular debates entre correntes divergentes nos âmbitos mais diversos.

Em 16 anos de diplomacia presidencial, sob a presença de gestores proativos, uma presidente com *low profile* de ativismo propõe uma reorientação do eixo de prioridades, estremecendo a relevância adquirida até então pelo Itamaraty. A literatura coloca que a ruptura de perfil de comando se mostra traumática não apenas para o ministério, mas primordialmente para a PEB, que não parece se propagar na mesma intensidade que em momentos imediatamente anteriores. Dilma parece ter um perfil de atuação para a pasta muito similar ao de Itamar Franco, capaz de “delegar para não se incomodar”, embora o Itamaraty pareça sentir falta de um gestor do parâmetro de Lula e FHC.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi mostrado ao longo desse trabalho, o incômodo dos diplomatas demonstrado após o governo Lula explicita a reoxigenação da dinâmica interna de formulação de política externa, já em andamento desde findo o regime militar. São características desse processo a atenção à opinião pública e o *compartilhamento do decision-making* com o presidente da república em especial, como também outros atores de cunho estatal e social.

No caso brasileiro, o aparato burocrático abrigado pelo MRE, com uma forte carga histórica de concentração institucional e insulamento de todo o processo referente ao trato internacional é formado pelo alto grau de *know-how*, senso de tradicionalismo e ideia de um “*esprit de corps*” coeso. O chanceler é o condutor desse grupo. Aliado a isso, está o presidente, cuja Constituição vigente no Brasil coloca como líder central do processo de formulação de política externa, obedecendo a tendência constante em regimes democráticos de delegar tal liderança ao chefe do executivo, conforme observado na literatura sobre o tema, é papel desse indivíduo todo o gerenciamento do processo, como também a responsabilização pelos rumos e a preservação do interesse nacional.

A interação entre diplomacia e presidente, de acordo com a literatura pode levar a diversos padrões. O chanceler e o presidente podem estabelecer ambiente cooperativo, gerindo a política externa em igualdade, e constituindo uma comunicação positiva. Há o modelo em que o chanceler é subordinado ao chefe do governo, e uma outra possibilidade é um chanceler estável, com funções muito bem delimitadas e um padrão de comunicação tão bom quanto o primeiro (HILL, 2003).

Outra forma de entender essa interação é através de Hermann (1980), que identifica um cenário subótimo, com um presidente desinteressado pela política externa e atuando de forma meramente ratificadora à atuação da diplomacia, ou um presidente que, por seus motivos e projetos individuais, reconhece a importância de uma liderança ativa. Dessa forma, o presidente teria um papel central para estabelecer os parâmetros de interação entre os atores envolvidos no processo.

Durante a história brasileira, prevalece um padrão de relação meramente delegativa, permitindo que o ministério atuasse sem preocupar-se com qualquer possibilidade de compartilhamento de funções, ou sem precisar ser responsivo referente à pleitos populares, ou mesmo outras instâncias institucionais. Em outras palavras, foram deixadas a cargo do Itamaraty as funções de formulação e implementação da política externa, sem que houvesse uma constante de atuação do presidente, salvo alguns momentos pontuais. Uma vez que o presidente é a maior ponte entre o poder Executivo e as demandas sociais, isso também aponta para o afastamento entre a sociedade e a política externa formulada.

A década de 1990 marca o início de um novo momento global, no qual o debate de políticas públicas reflete a interdependência que permeia as relações internacionais. Para o Brasil, esse é um momento duplamente significativo, ao passo que o novo regime democrático, pós-ditadura militar, se depara com todos esses estímulos a nível exterior, como também a necessidade de formular políticas mais participativas. Nesse contexto, a Constituição de 1988 estabelece um presidencialismo, que sob a ótica da ciência política possui um chefe do executivo com campo de ação robusto, e dentre diversas particularidades, é colocado como o coordenador do processo de formulação de política externa.

Essa tendência reflete em algumas iniciativas de cunho regional. Conforme apontado por Malamud (2010), através do ativismo presidencial iniciado nos anos 1990, principalmente dos líderes brasileiro e argentino, que o MERCOSUL, toma forma. Apesar dessa percepção positiva, e das previsões constitucionais, predomina na literatura a ideia que a diplomacia presidencial só se torna significativa após Fernando Henrique Cardoso, e principalmente durante o governo Lula da Silva, quando os esforços pelo MERCOSUL ganham outras proporções, além de outras iniciativas como UNASUL e o CDS, junto à outros presidentes da região.

Sarney teve posicionamentos pontuais; Collor, apesar de inicialmente ter demonstrado interesse em imprimir suas ideias na política externa, precisou priorizar a crise política doméstica que se estabeleceu. Franco assumiu uma postura desinteressada e meramente ratificadora de seus ministros, que por sua vez, conseguiram construir um forte legado para vias de democratização do MRE.

Em suas gestões, FHC e Lula conseguem alinhar a disposição constitucional aos interesses particulares que nutriam pela agenda internacional, concretizando uma política externa orientada tanto pelo interesse nacional, quanto pela familiaridade com suas personalidades e orientações pessoais. O resultado dessas gestões engajadas, aliado a um ambiente internacional favorável à atuação proativa brasileira, resultou em uma fuga dos padrões de pouca atividade internacional do chefe do executivo, com resultados concretos para a projeção internacional do país.

Canson e Power (2013) ressaltam que FHC tinha um histórico de interesse pela política externa, havia sido chanceler de Itamar Franco, quando deixou um legado de reformas institucionais favoráveis à democratização da pasta. Anteriormente, já havia estabelecido vínculos internacionais relevantes, em decorrência de sua atuação acadêmica reconhecida no exterior. Os mesmos autores reforçam que Lula também já tinha conexões com movimentos sociais pela América Latina e era uma figura já conhecida pelas posturas de esquerda. Ambos chegam à presidência como lideranças reconhecidas a nível doméstico e internacional, e com forte experiência em articulação, como fundadores dos partidos mais fortes no Brasil contemporâneo, PSDB e PT.

Dilma Rousseff, por outro lado, apesar de ter sido eleita como uma continuidade da gestão do Partido dos Trabalhadores, é reconhecida como uma ruptura, para os mais fatalistas, ou como uma retração, para os mais moderados, diante do passado recente, com atuação mais baixa que os presidentes anteriores, no que tange ao trato internacional. Como reflexo, não atuou de acordo com os padrões de diplomacia presidencial de FHC e Lula, com um comportamento mais próximo do que a literatura reconhece como uma liderança meramente ratificadora da atuação da burocracia, e, portanto, mais próxima do padrão de atuação presidencial brasileiro em outros momentos da história.

A personalidade de Rousseff também contrasta com a liderança sólida que os dois antecessores representaram. Apesar do engajamento político da juventude, o que a levou à presidência foi a atuação como burocrata, de perfil discreto e técnico. Não tivera anteriormente qualquer experiência no trato internacional, e mostrou não nutrir qualquer interesse por essa agenda, refletindo em descontinuidade dos

empreendimentos ousados dos tempos de política externa “ativa e ativa” de Lula. Em relação ao Itamaraty, apesar de manter os institucionalistas no comando, reduziu o orçamento e deixou embaixadas e organismos internacionais com repasses atrasados.

Para Hermann (1980) e Hill (2003), esse choque de personalidades na transição de gestores é capaz de afetar o círculo de indivíduos envolvidos na política externa, comprometendo o ordenamento da dinâmica e funções particulares, até que a acomodação da transição. É possível enquadrar a mudança de governo de Lula da Silva para Dilma nesse cenário, sendo essas manifestações, com o “desprestígio ministerial”, reflexo de indivíduos ainda em processo de readequação ao novo formato de engajamento do chefe da PEB. Portanto, verifica-se positiva a seguinte hipótese.

*H2. Na transição entre Lula e Dilma a burocracia sofre um choque decorrente da alternância brusca entre dois perfis opostos de liderança.*

Ademais, cabe considerar que, a partir da redemocratização, o Itamaraty vive um momento adverso para uma instituição tão insulada e até então pouco sujeita a interferência de outras pastas, ou mesmo da opinião pública. Acontece, já no início desse período, a fuga de diplomatas para outras agências, que, por sua vez, passam a contar com capacitação para o trato internacional, sem precisar recorrer diretamente ao Itamaraty, como ressaltado por Hirst (2012). O efeito contrário também acontece, e em um cenário em que a sociedade internacional passa a discutir com tanta intensidade tantos temas, o ministério também se vê obrigado a recorrer às outras pastas para uma atuação mais assertiva.

Simultaneamente, grupos de interesse organizados conseguem pressionar diretamente a burocracia envolvida na agenda exterior, para que seus propósitos sejam contabilizados no cálculo de projeção internacional; os estudos acadêmicos voltados para relações internacionais florescem; e torna-se impossível para o ministério passar ileso a tudo isso. Apesar de uma diplomacia ser algo tradicionalmente pouco afeito às vias públicas, o Itamaraty não parece atuar com ressalvas à democratização da política externa. Capitaneando inúmeras medidas de

consulta ao empresariado e sociedade civil, fomentando a paradiplomacia e estabelecendo escritórios regionais pelo território brasileiro.

Entretanto, é pertinente a ressalva de Faria (2008) sobre as medidas serem uma forma de uma instituição tão peculiar, a partir do reconhecimento da inevitabilidade da democratização, vigiar, e controlar as proporções do processo. Ironicamente, (FARIA, 2009 APUD FARIA et Al, 2012), mencionada a *newsletter* da Funag à época, cujo objetivo era promover as atividades ligadas a instituição, a estampa escolhida para a comunicação era a pintura de Michelangelo, originária da Capela Sistina, em que Deus, das alturas, toca o homem.

A democratização demanda uma PEB mais responsiva e participativa, pressionando o MRE a se adequar ao novo contexto. É importante para a sociedade, que conta com uma política pública mais representativa, mas também é significativo para o ministério, e as correntes de pensamento que por ele são abrigadas, já que podem recorrer à sociedade para apoio e legitimação do que desenvolvem. Dessa forma, no momento em que diplomatas vão a público manifestar-se, reconhecem que o diálogo com a sociedade, ao mesmo tempo em que demanda uma revisão do *decision-making*, também constrói um novo canal de pressões administrativas e eleitorais. Disso, decorre a verificação positiva da seguinte hipótese.

*H1. O posicionamento manifestado por membros do corpo diplomático está relacionado ao processo de democratização e descentralização em marcha da formulação de política externa.*

Torna-se inevitável, conforme o amadurecimento da democracia, que o Itamaraty ultrapasse a forma de atuação afastada da sociedade. Naturalmente, como parte do processo, a democracia evidencia o fato de que a coesão, como característica elementar da corporação diplomática, na realidade é composta de dissensos naturais a qualquer dinâmica de formulação de política pública. Apesar da base de recrutamento estar majoritariamente na elite, e do investimento em oferecer uma capacitação homogênea através do Instituto Rio Branco, os diplomatas possuem ideias diferentes sobre a estratégia de projeção internacional do país.



Saraiva (2010) identifica duas correntes de pensamento predominantes no Itamaraty, os institucionalistas, moderados e aproximados das ideias do PSDB, e os autonomistas, que se aproxima do PT com uma proposta proativa de inserção internacional. Essa contraposição de ideias dentro da instituição não é um fenômeno recente, entretanto seguiu afastado do conhecimento público.

Entretanto, no momento em que adeptos de ambas as partes, vide manifestações de Ricupero, Barboza, Lampreia ou Amorim chegam ao alcance popular, seja através da mídia ou de outras manifestações disponíveis ao domínio público, fica sob questionamento a coesão irrestrita dos indivíduos que compõem a corporação diplomática, mas acima de qualquer outra coisa mostra quanto a formulação de política externa está mais transparente e sujeita às forças sociais do que em outros períodos da história brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. As duas últimas décadas do século XX: Fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, José Flavio Sombra. **História das Relações Internacionais Contemporâneas: Da sociedade internacional do século XIX à era da globalização..** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Cap. 8. p. 253-314.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Nunca Antes na Diplomacia...: A política externa brasileira em tempo não convencionais.** Cap. 02. Curitiba: Appris, 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia presidencial brasileira em perspectiva histórica. In: PEIXOTO, João Paulo M. (Org.). **O Presidencialismo no Brasil: História, organização e funcionamento.** Brasília: Senado Federal, 2015. p. 163-214.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva.** São Paulo: Benvirá, 2015.

AYERBE, Luis Fernando. Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul.** São Paulo: Unesp, 2008. Cap. 9. p. 265-302.

BELÉM LOPES, Dawisson. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292011000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 Out. 2016.

BELÉM LOPES, Dawisson. **Política Externa e Democracia no Brasil.** Cap. 1 e 2. São Paulo: Unesp, 2013a.

BELÉM LOPES, Dawisson. Titubeios e tergiversações: epitáfio para a era Patriota. *Revista Inteligência*. n. 62, p. 72-81, 2013b.

BERNDORF, H. R.. **A Diplomacia Secreta**. Introdução. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1932.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BURTON, Guy; GOERTZEL, Ted. Liderança presidencial no Brasil e nos Estados Unidos. In: PEIXOTO, João Paulo M. (Org.). **O Presidencialismo no Brasil**: História, organização e funcionamento. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 111-162.

CANSON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso-Lula Era", in *International Political Science Review*, vol. 30, no. 2, 2009.

CARLNAES, Walter. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. **International Studies Quarterly**, vol. 36 de 1992: 245-270.

CARTA CAPITAL. Aécio e outros senadores são hostilizados na Venezuela. **Carta Capital**. São Paulo, 18 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/aecio-e-tucanos-sao-hostilizados-na-venezuela-7559.html>>. Acesso em: 25 out. 2015.

CASARÕES, Guilherme. Itamaraty's Mission. **The Cairo Review of Global Affairs**. Cairo: American University of Cairo, 2014.

CASAROES, Guilherme. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 55, n. 1, p. 135-153, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292012000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 30 Out. 2016.

CASARÕES, Guilherme. POLITICA Soberba, avareza e ira: os três pecados da diplomacia de Dilma Rousseff. **O Estadão**. São Paulo. 25 maio 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/soberba-avareza-e-ira-os-tres-pecados-da-diplomacia-de-dilma-rousseff/>>. Acesso em: 25 out. 2016.

CELESTINO, Helena. Esqueceram do Itamaraty. **O Globo**. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/esqueceram-do-itamaraty-14829073>> Acesso em: Jan. 2015.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). Revista Brasileira de Política Internacional. v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>>. Acesso em: 25/02/2015.

CERVO, Amado Luiz. O final do século XX e o início do XXI: Dificuldades para a construção de uma ordem global In: SARAIVA, José Flavio Sombra. **História das Relações Internacionais Contemporâneas: Da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Cap. 9. p. 317-339.

CERVO, Amado Luiz. A inserção global no século XXI. In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Unb, 2010. p. 491-518.

CHEIBUB, Zairo. "Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica". **Revista Dados**, vol. 28, no. 1, 1985.

COELHO, Luciana. 'É preciso desideologizar a política externa', diz conselheiro de Aécio. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 21 out. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1535532-entrevista-com-rubens-barbosa.shtml>>. Acesso em: 25 out. 2016.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*. v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014. Disponível em: <[http://www.seer.ufrgs.br/ ConjunturaAustral/article/viewFile/47628/30012](http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/viewFile/47628/30012)>. Acesso em: 10/10/2014.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial**. Capítulo 02. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. Todo o Império Perecerá. Capítulos 6, 10 e 12. Brasília/São Paulo: Editora UNB/Imprensa Oficial do Estado SP, 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, p. 80-97, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; RIBAS, Letícia Diniz. A política externa vista da janela do avião: a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula, Paper apresentado no **III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa Santiago Dantas**. São Paulo, November 2011. Disponível em: [http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2011/leticia\\_ribas\\_carlos\\_faria.pdf](http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2011/leticia_ribas_carlos_faria.pdf) . Acesso em: Out., 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; CASARÕES, Guilherme; LOPES, Dawisson. Mudanças institucionais no Itamaraty, ethos corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. 1ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012, v. 1.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 49, n. 2, p. 119-136, Dec. 2006. Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003473292006000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292006000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: out. 2016.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Cap. 01. 2. ed. São Paulo: FGV/FAPESP, 2001.

FLECHA DE LIMA, Paulo de Tarso. Condicionantes da ação externa do Brasil. In: **Caminhos Diplomáticos - 10 anos de agenda internacional (1985-1995)**. Livraria Francisco Alves Editora, Rio de Janeiro, 1997.

FONSECA, Carmen. A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade. **Relações Internacionais**, Lisboa, v. 29, n. 1, p.33-86, mar. 2011

HERMANN, Margaret G.. Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 24, n. 1, p.7-46, mar. 1980. Disponível em: [www.jstor.org/stable/2600126](http://www.jstor.org/stable/2600126). Acesso em: Out 2016.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Cap 03 e 04. Palgrave, 2003.

HIRST, Mônica. Prefácio. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos. **Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Fgv, 2012. p. 9 – 13.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad: Democracia y Política en America Latina**, Buenos Aires, v. 0, n. 0, p.22-41, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.businessinsider.com/resume-for-job-seeker-with-no-experience-2014-7>>. Acesso em: 25 out. 2016.

HOBBSBAWM, Eric J. O século: vista aérea. In: **A ERA DOS EXTREMOS: O breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JESUS, Diego Santos Vieira de. The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff. **Journal Of International Relations And Foreign Policy**, Madison, v. 2, n. 1, p.19-42, mar. 2014.

KEOHANE, Robert O.; NYE JUNIOR, Joseph S.. Introduction. In: NYE, Joseph S.; DONAHUE, John D.. **Governance in a Globalizing World**. Washington: Brookings Institution Press, 2000. p. 1-44.

LAFER, Celso. O Itamaraty na Cultura Brasileira. In: SILVA, Alberto da Costa; ALVES, Francisco. **O Itamaraty na Cultura Brasileira**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2002. p. 9-20.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Conclusão. In: **Aposta em Teerã**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2014.

LASSANCE, Antônio. Governança presidencial e desenvolvimento: o poder dos presidentes In: PEIXOTO, João Paulo M. (Org.). **O Presidencialismo no Brasil: História, organização e funcionamento**. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 73-110

LEITE RIBEIRO, Guilherme Luiz. Os bastidores da diplomacia: O Bife de Zinco e outras histórias. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de; DUARTE, Rubens de S.. Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. Observador On-line. V. 8, n. 09, 2013. Observatório Político Sul-Americano IESP/UERJ. Rio de Janeiro.

MALAMUD, Andrés. La Diplomacia Presidencial y Los Pilares Institucionales Del Mercosur: un examen empírico. **Relaciones Internacionales**. Universidad Autónoma de Madrid, n. 15, p.113-138, out. 2010.

MANCUSO, W. e OLIVEIRA, A. (2006), “Abertura Econômica, Empresariado e Política: os planos doméstico e internacional”. *Lua Nova*, No. 69, pp. 147-172.

MARTINS, Alexandra. 'Economia é que dá força à diplomacia', diz Ricupero. **O Estadão**. São Paulo, p. 00-00. Não é um mês válido! 00. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,economia-e-que-da-forca-a-diplomacia-diz-ricupero,1551968>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

MEIRA PENNA, J. O.. Aspectos psico-sociais da política externa brasileira. In: **Política Externa, Segurança e Desenvolvimento**. Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1967.

MENEZES, Wagner. Mercado Comum do Sul (Mercosul). In: MERCADANTE, Araminta; C. JUNIOR, Umberto; ARAUJO, Leandro R.. **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 137-159.

MILANI, Carlos. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos. **Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 33-70.

MILIBAND, Ralph. O sistema estatal e a elite do Estado. In: CARDOSO, Fernando. Henrique e MARTINS, Carlos Estevam - **Política e Sociedade 1**. Companhia Editora Nacional, 1983.

MIRANDA, Samir Perrone de. **A integração da América do Sul no discurso da política externa brasileira (1992-2010)**. 2013. 237 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Ciência Política., Universidade Federal do Rio



Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/90183>>. Acesso em: 25 out. 2016.

OLIVEIRA e MORENO. “Negociações Comerciais Internacionais e Democracia: O Contencioso Brasil x EUA das Patentes Farmacêuticas na OMC”. **Dados**, vol. 50, No. 1, 2007, pp. 189-220. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/218/21850107.pdf>.

PECEQUILO, Cristina. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, p.136-153, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09> . Acesso em: maio 2016.

PEIXOTO, João Paulo M.. Presidencialismo no Brasil: dos militares ao PT. In: PEIXOTO, João Paulo M. (Org.). **O Presidencialismo no Brasil: História, organização e funcionamento**. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 23-52.

PINHEIRO, Leticia; BESHARA, Gregory. Política Externa e Educação: Confluências e perspectivas no marco da integração regional. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos. **Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas**.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos. Introdução. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos. **Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 13-33.

REGO, Antônio Carlos Pojo do. O presidencialismo de coalizão e o Legislativo. In: PEIXOTO, João Paulo M. (Org.). **O Presidencialismo no Brasil: História, organização e funcionamento**. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 163-214.

SABOURIN, Eric. Que Política Pública para a Agricultura Familiar no Segundo Governo Lula? *Sociedade e Estado*, Brasília, v.22, n. 3, p.715-751. Set./Dez. 2007. <http://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/09.pdf>

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas (ARI). **Real Instituto Elcano**, Madrid, v. 46, n. 1, p.1-9, mar. 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*. n. 44, p. 25-35, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n44/n44a03.pdf>>. Acesso em: 25/03/2015.

SARAIVA, Miriam Gomes. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. **Anuário de Integración**, Buenos Aires. Edición Especial. p.295-310. 2016. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/017-saraiva.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

SATO, Eiiti. A diplomacia presidencial brasileira e as transformações em curso nas relações internacionais. In: PEIXOTO, João Paulo M. (Org.). **O Presidencialismo no Brasil: História, organização e funcionamento**. Brasília: Senado Federal, 2015. p. 163-214.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. O Brasil no mundo: mudanças e transformações. In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo. **Uma Nova Política Externa**. Tubarão: Copiart, 2014. p. 169-178. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11346.pdf> Acesso em: out, 2016.

SIMÃO, Ana Regina Falkembach. A América Do Sul e o projeto autonomista na política externa brasileira do governo Dilma Rousseff (2011-2014). In: Encontro Nacional Da Associação Brasileira De Relações Internacionais, 5., 2015, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: Puc - Minas Gerais, 2015.

TSE, Tribunal Superior Eleitoral. Plebiscito sobre forma de sistema de governo completa 20 anos. 2013. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias->

[tse/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos](#)  
Acesso em: out., 2013.

TOLEDO, Demétrio de. Introdução. In: **Cônsules e Diplomatas**. Local de Publicação não identificado; Editora não identificada.1930. Disponível em: Biblioteca Irmão José Otão, PUCRS.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p.273-333, dez. 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p.381-397, jul. 2005. Semestral.

WIKILEAKS. Ambassador Sobel meets with former foreign minister Lampreia in 2008 January 16. Classified Document. Available since: 2011 at: [https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08RIODEJANEIRO14\\_a.html](https://search.wikileaks.org/plusd/cables/08RIODEJANEIRO14_a.html) Acesso em: Out, 2016.

ZIEBEL, Guilherme; SILVEIRA, Isadora Loreto da. DE Lula a Dilma: mudança ou continuidade na política externa brasileira para América Do Sul? **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 6, n. 2, p.134-159, jan. 2015.